



Universidad Jesuita Alberto Hurtado  
Facultad de Economía

## **ANÁLISIS ECONÓMICO DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDAS SOCIALES EN CHILE**

**TESIS PARA OPTAR A TÍTULO PROFESIONAL DE ECONOMISTA**

**Por:** Gabriel Fernández Aguirre  
**Director de tesis:** Julio Peña Torres  
**Profesor informante:** Emanuel Vespa Puig

**Santiago, Marzo de 2006**

## TABLA DE CONTENIDO

	PÁGINA
• <b>RESUMEN</b>	<b>2</b>
• <b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
• <b>1. MARCO TEÓRICO</b>	<b>6</b>
• 1.1. El problema del Déficit Habitacional desde una perspectiva estática	7
• 1.2. Análisis de las políticas habitacionales del gobierno.	10
• 1.3. Distribución de la renta y política habitacional	13
• <b>2. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA VIVIENDA SOCIAL EN CHILE</b>	<b>15</b>
• 2.1. Ley de habitaciones obreras de 1906	16
• 2.2. La ley de arrendamiento y la normativa de habitaciones baratas de 1925	23
• 2.3. Leyes de fomento a la edificación obrera de 1930	27
• 2.4. La Corporación de la Vivienda y los programas de autoconstrucción de 1950	28
• 2.5. La ley sobre el Plan Habitacional y el programa nacional de vivienda de 1959	29
• 2.6. La operación Sitio de 1965	30
• 2.7. Los Planes de emergencia y las reivindicaciones sociales de 1970	30
• 2.8. Políticas habitacionales del gobierno militar	32
• 2.9. Políticas de viviendas sociales durante los años '90	36
• 2.10. La nueva política habitacional	40
• 2.11. Síntesis de los programas de vivienda	46
• <b>3. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA HABITACIONAL ACTUAL</b>	<b>52</b>
• 3.1. Filosofía de la Nueva Política Habitacional	52
• 3.2. Antecedentes cercanos	55
• 3.3. Sobre la Nueva Política Habitacional	57
• 3.4. Riesgos de Fondo Solidario de la Vivienda	59
• 3.5. Evolución del déficit habitacional	62
• 3.6. Evaluación de la Nueva Política Habitacional	63
• <b>4. CONCLUSIONES</b>	<b>65</b>
• <b>5. ANEXOS</b>	<b>69</b>
• 5.1. Sistema de medición requerimientos habitacionales utilizado por el MINVU	69
• 5.2. Tabla con programas habitacionales del MINVU	75
• 5.3. Viviendas sociales construidas en Santiago, según comuna	78
• 5.4. Viviendas construidas y subsidios pagados(1990-2004)	79
• <b>6. BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>81</b>

## **Resumen.**

Los subsidios habitacionales pueden ser hechos por el lado de la oferta (construyendo viviendas o licitando la construcción de éstas) o por el lado de la demanda (entregándoles directamente los fondos a los beneficiarios.) Históricamente en Chile han predominado los subsidios a la oferta, existiendo no obstante períodos donde se intervino por el lado de la demanda, en especial para la consecución de terrenos baratos y programas de autoconstrucción. Durante el último régimen militar, se constituyó un sistema de subsidios habitacionales, que en esencia sigue vigente hasta nuestros días. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo obtiene fondos desde el fisco y de bancos internacionales, y los transfiere al Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU). Este organismo por una parte, entrega un subsidio directo a los beneficiarios, previo proceso de selección (que está a cargo del MINVU), y con estos fondos los beneficiarios compran sus hogares a constructoras privadas. Ésta es una forma de subsidio a la demanda, y es la que se hace a través del Programa Especial para Trabajadores (PET.) Por otro lado, el SERVIU compra directamente a las constructoras las viviendas básicas, y se las traspassa a los beneficiarios. Ésta es una forma de subsidio a la oferta.

Durante los años '90 se crearon nuevas modalidades de subsidio a la demanda, como es el caso de los programas de vivienda progresiva y el de leasing habitacional, y se aumentaron los fondos destinados a subsidios. Durante los primeros años del siglo XXI, se reformuló el sistema, limitando los créditos habitacionales que otorgaba el Estado, dada la enorme morosidad existente y la incapacidad política de recuperar dichos fondos, creando nuevos programas de subsidio, como el fondo solidario de la vivienda y reemplazando la vivienda básica SERVIU por un nueva tipología sin deuda de los beneficiarios llamada vivienda social dinámica sin deuda (VSDSD), único programa de subsidio a la oferta existente actualmente.

En las últimas dos décadas han predominado los subsidios a la demanda. La forma en que operan más corrientemente estos programas hace que los individuos no reciban directamente el dinero, sino que existan entidades organizadoras, que agrupan algún número importante de postulantes, presentan su postulación conjunta al MINVU, y administran los ahorros de los interesados y el subsidio, para comprar conjuntos habitacionales a constructoras privadas. Estas entidades organizadoras pueden ser tanto públicas como privadas.

No existe una legislación adecuada para estas entidades organizadoras, generando de esta manera la posibilidad de que éstas se asocien con las constructoras privadas y hagan negocio a partir de la demanda cautiva que tienen, por ejemplo, construyendo una mayor cantidad de viviendas que las prometidas, y con calidad diferenciada, para vender el excedente en el mercado. No existen pruebas suficientes para afirmar que este hecho ocurra efectivamente, sin embargo, la regulación actual y la forma en que se dan los subsidios hacen factible que se cometan abusos de este tipo, y es por ende necesario reformar la forma en que se están entregando los subsidios habitacionales.

## I. Introducción.

Resulta fácil imaginarse los beneficios sociales que generan las políticas habitacionales para los sectores más pobres del país, y en general, no existirán grandes discusiones acerca de los beneficios privados de dormir bajo techo y cobijarse de las inclemencias de la vida. Sin embargo a la hora de cuantificar dichos beneficios y contrastarlos con los costos que tienen estas políticas habitacionales, la discusión deja de ser trivial. Muchas veces, el hacedor de políticas (en este caso el Ministerio de Vivienda y Urbanismo) no elige la opción de mínimo costo<sup>1</sup> para distribuir los recursos asignados a su ministerio. Las causas de estas políticas ineficientemente elegidas, es que la racionalidad del ministerio lo hace preferir proyectos más costosos socialmente, que sin embargo le resultan más baratos “privadamente”. Históricamente los distintos organismos encargados del problema de falta de viviendas, debieron resolver el trade off existente entre precio y calidad de los hogares construidos. Dados los fondos estatales disponibles (generalmente insuficientes), debe buscarse la combinación óptima entre calidad de las viviendas (lo que incluye materialidad, tamaño, niveles de urbanización y localización de la misma), y el costo de éstas. Mientras más costosas resultaran las soluciones habitacionales menor cobertura tendrían los programas de gobierno, al igual que mientras más recursos se les solicitaran a los propios beneficiarios, menos focalizadas en los sectores más pobres estarán estas políticas.

En Chile el problema de la carencia habitacional tiene muy larga data en la discusión política. Los primeros registros de leyes tendientes a satisfacer la necesidad habitacional de los migrantes pobres del campo a la ciudad, se encuentran con la promulgación de la Ley de Habitación Obrera, decretada el año 1906. Un siglo de aplicación de diversas políticas en esta área no ha logrado superar la crisis habitacional.

---

<sup>1</sup> Los costos que deben ser analizados en la evaluación de proyectos habitacionales para gentes desposeídas, analíticamente podríamos agruparlos en tres grupos:

- I. Los costos directos de loteo, que comprenden los costos de la vivienda en sí, el costo del terreno y los costos de urbanización.
- II. Los costos por localización del proyecto, que comprenden todos los costos de conectar las nuevas viviendas con las redes urbanas ya existentes, como calles, alumbrado eléctrico<sup>1</sup>, etc. Y los costos privados de los beneficiarios, de transporte a sus lugares de trabajo o estudio.
- III. Los costos sociales por “congestión”, que corresponde a los costos que debe asumir la comunidad donde se instalan las poblaciones de viviendas sociales, por congestión de los servicios de salud, de las vías de acceso al lugar, de los colegios, de los sistemas de recolección de basura, los servicios higiénicos, la seguridad, etc.

Entre los años 2002 y 2003, el gobierno hace un diagnóstico de las políticas habitacionales de los 90', y establece un nuevo contingente de políticas denominado "la Nueva Política Habitacional", cuya filosofía va en la línea de incorporar aún más al sector privado en las soluciones habitacionales y a los propios beneficiarios, quienes ahora tienen un rol mucho más activo. El Sistema de subsidio utilizado durante las últimas tres décadas en nuestro país, es un mecanismo en el cual los interesados o beneficiarios de los programas aportan su ahorro y, dependiendo del estrato socioeconómico al que pertenecen, asumen el pago de un crédito hipotecario; las instituciones financieras privadas juegan un eficiente rol facilitador de financiamiento, desarrollando diversos instrumentos financieros que permiten la captación de recursos de inversión desde los mercados de capitales.

El objetivo principal de este trabajo es analizar el desarrollo de las políticas habitacionales en Chile. Como objetivos secundarios, se quiere analizar hasta que punto las fuertes tensiones políticas que afectan a este mercado distorsionan los resultados de los programas y cuáles serán los desafíos que tendrán que enfrentar los futuros hacedores de políticas habitacionales.

Este trabajo se desarrollará a través de cuatro capítulos. En el primero presentaré un marco teórico, donde se tratará de comprender analíticamente el problema del déficit habitacional, utilizando instrumental básico de la microeconomía. Después haré un repaso de la historia de las distintas políticas habitacionales, para comprender como ha respondido Chile a las distintas demandas en esta materia, y contextualizar el problema al que actualmente nos enfrentamos. Finalmente analizaré la política habitacional actual y los posibles resultados generados por las actuales políticas.

Espero que este trabajo sea un buen compendio de lo ocurrido en Chile en todo lo referente a políticas habitacionales, y pueda dar luces de los grandes desafíos que todavía existen en este sentido.

## 1.MARCO TEÓRICO.

El enfoque que presento en este capítulo trata de mirar el problema habitacional utilizando instrumental básico de la Microeconomía. El análisis ha sido hecho desde una perspectiva estática, por lo que no captura otro tipo de complejidades que se nos presentarían al mirar este problema dinámicamente. Un análisis más complejo de la relación entre el precio del stock de un bien durable y el valor de los flujos generados por éste, desde una perspectiva dinámica, se encuentran en un paper de Leonardo Auernheimer, profesor de la Universidad de Texas, titulado "Rentals, prices, stocks and flows: a simple model."

Este capítulo estará subdividido en tres secciones. En la primera presentaré una variación mucho más sencilla del modelo de Auernheimer, para explicar el déficit habitacional desde una perspectiva estática. En la segunda sección me detendré a analizar los distintos tipos de políticas habitacionales, utilizando el instrumental explicitado en la sección anterior. Por último investigaré la relación existente entre distribución de la renta y tipo de política a utilizar.

A modo de introducción podría decirse que el enfoque escogido para estudiar el déficit habitacional, supone que este problema no es una falla de mercado. Desde este punto de vista, no es una situación de desequilibrio el hecho de que existan personas viviendo en condiciones inhumanas de pobreza, en cuanto las decisiones de estas personas están tomadas racionalmente. El problema es que para cierto nivel muy bajo de ingresos familiares, los individuos no logran una calidad de vida coherente con su dignidad. La razón por la cual interviene el gobierno, en este ámbito, no es para solucionar una distorsión existente en el mercado habitacional, sino para redistribuir los ingresos y ayudar a las personas a salir de la pobreza. Este aspecto debe preocupar al Estado, tanto por las externalidades negativas que genera la pobreza, como por estar ligado con su función primordial, que es promover la felicidad de todos sus miembros.

Supondremos entonces, que el mercado habitacional se encuentra en equilibrio, y que para una oferta habitacional fija, en un nivel igual a los requerimientos habitacionales del período, se ofrecen distintas calidades de viviendas a distintos precios. Las personas con bajos niveles de ingresos demandarán viviendas de menor precio, y por ende, de menor calidad. El gobierno tiene dos opciones para asegurar el mínimo de calidad que las viviendas requieren:

- 1) Aumentar el ingreso de estas personas, de modo que se expanda su demanda y adquieran efectivamente viviendas dignas. (Subsidios a la demanda)

- II) Construir casas dignas y entregárselas a las distintas valoraciones que las personas tengan. (Subsidios a la oferta).

En capítulos posteriores veremos como han evolucionado en Chile las formas de subsidio a la demanda y a la oferta, y qué impacto han tenido sobre la reducción del déficit habitacional y sobre la calidad de las viviendas entregadas. Este capítulo tratará de dar a entender qué es el déficit habitacional, en qué sentido está relacionado con la calidad de las soluciones habitacionales y qué repercusiones podría esperarse de algunas tipologías de políticas empleables.

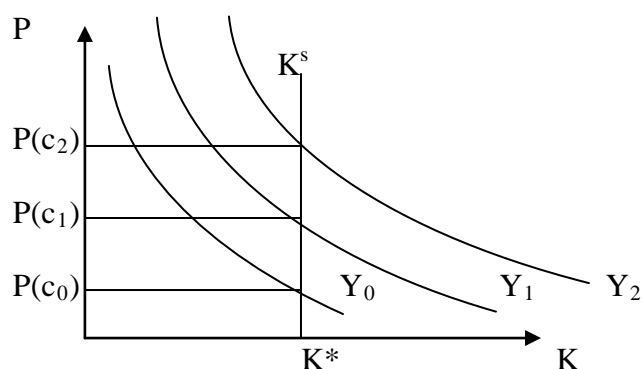
### 1.1.El problema del déficit habitacional desde una perspectiva estática.

Para comenzar diremos que el número de “soluciones habitacionales” que se demanda en la economía depende del ingreso de las personas y del precio de las viviendas. Esta relación podríamos expresarla de la siguiente manera:

#### 1) $K=a \cdot Y/P$

Donde “K” es el número de viviendas, “Y” es el ingreso de las personas, “a” es la proporción del ingreso que las personas destinan a tener un hogar, y “P” es el precio de las viviendas. Por ahora supondremos que el precio de las viviendas estará asociado a algún nivel de calidad de la vivienda. Nótese que este resultado proviene de la maximización de una función de utilidad del tipo Cobb-Douglas, donde el individuo escoge la dotación óptima entre vivienda y otros bienes, y donde el precio de todos los otros bienes está normalizado a 1.

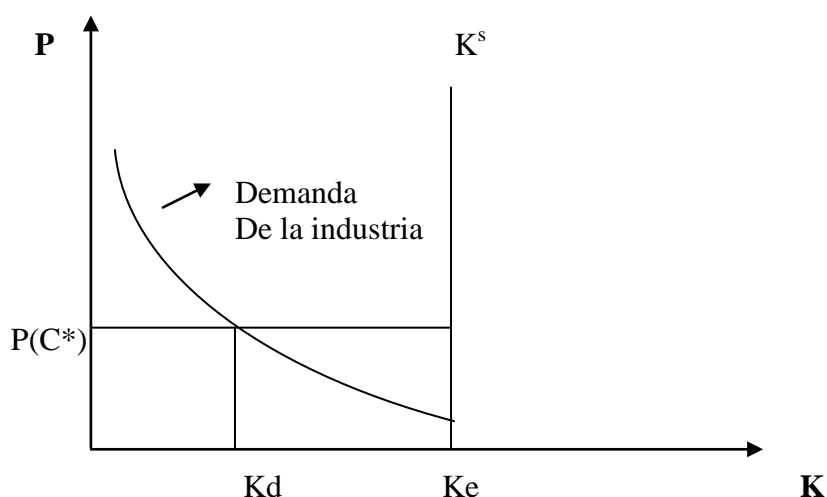
Supondremos que la oferta habitacional ( $K^s$ ) está fija y es exógena a nuestro análisis. La particularidad de esta oferta es que para cada nivel de precios existe una determinada oferta habitacional, y por lo tanto no existirá un único precio de equilibrio en el mercado, sino que un conjunto de precios. El siguiente gráfico presenta distintos tipos precios de equilibrio existentes en el mercado, para individuos con igual función de utilidad pero distinto nivel de ingresos.





Para una oferta habitacional fija existirán distintas calidades de equilibrio, consistentes con distintos precios, para distintos niveles de ingresos. Desde esta perspectiva es posible pensar en la existencia de viviendas con precio cero, las cuales son coherentes con demandantes de ingresos nulos. Por ejemplo, un vagabundo se ofrece a sí mismo una solución habitacional con precio y calidad cero, y por lo tanto duerme entre cartones en la vereda. Bajo cierto nivel de calidad de las habitaciones, éstas no brindarán un mínimo decente de servicios habitacionales, y por lo tanto se considera que estas residencias son deficitarias. Todos quienes residan en viviendas con calidades bajo este nivel mínimo, son parte del déficit habitacional. Pongo énfasis en el hecho que este mercado no tiene un único equilibrio, sino que existe una basta gama de soluciones habitacionales con calidades diferenciadas, es decir, el mercado encuentra una cantidad y un precio de equilibrio para cada nivel de calidad ofrecido.

En el siguiente gráfico se representa el déficit habitacional, definido como la diferencia entre la cantidad de hogares de equilibrio y la cantidad de “hogares dignos”.



El déficit habitacional podría considerarse como  $(K_e - K_d)$ . Si el gobierno contara con información perfecta respecto a las disposiciones a pagar de los demandantes de vivienda con calidad inferior a  $C^*$ , el subsidio óptimo sería  $(K_e - K_d) \cdot P(C^*)$  menos el área debajo de la curva de demanda entre los valores  $K_e$  y  $K_d$ . Este subsidio puede hacerse entregándole directamente los recursos a las personas afectadas, para que adquieran en el mercado las viviendas con la calidad deseada, o construyendo viviendas de dicha calidad y vendiéndolas a las distintas valoraciones.

Hasta ahora hemos supuesto que el precio de las viviendas está relacionado de alguna manera con la calidad de las mismas. Vale la pena analizar la forma en que calidad y precio de la habitación se relacionan. Comenzaremos diciendo

que si una casa es de baja calidad, los servicios habitacionales que brindará serán menores que los de una casa de buena calidad, lo que redundará en un menor valor del servicio habitacional, vale decir, un menor valor del alquiler.

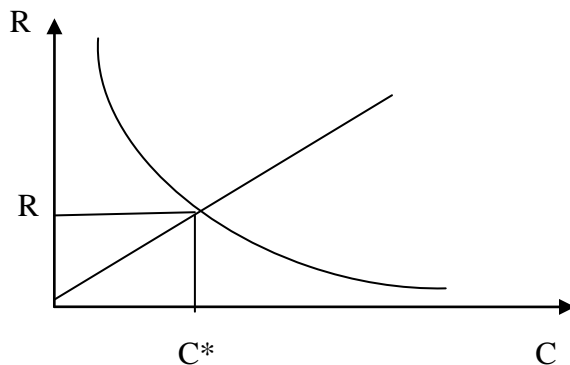
La cantidad de servicios habitacionales demandado dependerá del ingreso que estén dispuestos a invertir las personas en ellos, y del precio de los mismos (que es el valor del arriendo de la vivienda). Esto se podría escribir de la siguiente manera.

$$2) \quad C = b \cdot Y / R$$

“C” representa la cantidad de servicios habitacionales<sup>2</sup>, por unidad de tiempo. “Y” es el ingreso de las personas y “b” es la proporción de ingreso que están dispuestos a invertir en servicios habitacionales. “R” es el valor del alquiler (la renta económica de la vivienda.)

La oferta por servicios habitacionales será creciente, vale decir, a mayor calidad de la vivienda, mayores serán los costos de la habitación, y por ende mayor será el valor del alquiler de las viviendas. Esta relación la expresaremos de la siguiente manera:

$$(3) \quad R = \gamma \cdot C_t$$



Esta oferta con pendiente positiva por cantidad de servicios habitacionales se sustenta en el hecho de que mientras mejor ubicada esté la vivienda, mejores sean los materiales de construcción, mejor sea el diseño y mejores sean las terminaciones, mayores serán los costos de los arriendos.

Las empresas constructoras, deciden el número de casas que construirán y la calidad de cada una de ellas, resolviendo el siguiente problema de maximización:

$$(4) \text{MAX } \{K\} (VAN = -PK + K \cdot \sum R / (r + \delta)^t)$$

<sup>2</sup> La “calidad de la vivienda” es una variable cualitativa, que se relaciona con la “cantidad de servicios habitacionales” que preste una vivienda, lo cual es una variable cuantitativa. Como este es un análisis estático no se ha considerado el hecho de que las viviendas se van deteriorando a través del tiempo.

Donde  $P \cdot K$  es la inversión inicial y  $K \cdot \sum R/(r + \delta)^t$  es el valor presente de todos los flujos generados por cada habitación construida. Los alquileres generados por las viviendas se descuentan por la tasa de interés de mercado ( $r$ ), que es el costo de oportunidad de los recursos empleados, más la depreciación de la vivienda ( $\delta$ ), que es el valor que van perdiendo a través del tiempo los servicios habitacionales.

La condición de primer orden para  $K$ , nos entrega una conclusión bastante conocida, y es que los precios de las viviendas son iguales a la totalidad de los flujos generados, en este caso al valor del total de los servicios habitacionales entregados por la vivienda. Vale decir:

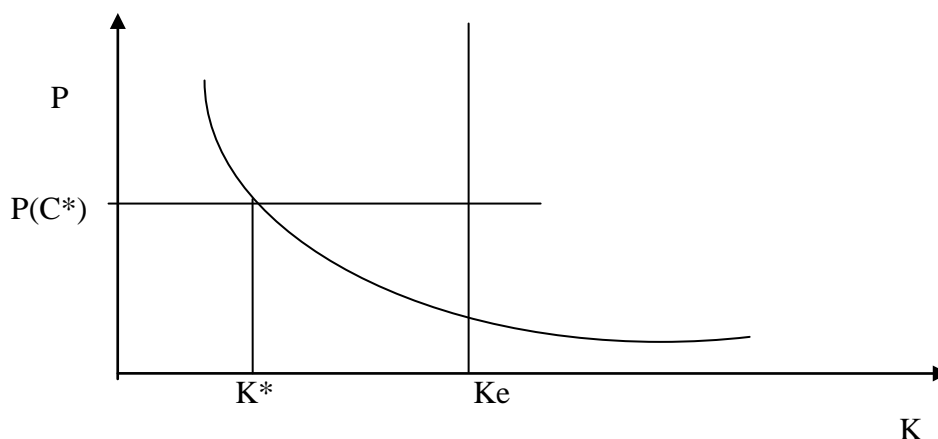
$$(5) P = R/(r + \delta)$$

En competencia perfecta también se cumple que el precio es igual al costo marginal, lo que significa que el costo marginal de las viviendas será proporcional al valor del alquiler, el cual- como ya hemos visto- es proporcional a la calidad de las viviendas. Por lo mismo con una misma cantidad de recursos que dispone la firma, puede escoger entre construir pocas viviendas de buena calidad o muchas viviendas de mala calidad.

## 1.2. Análisis de las políticas habitacionales del gobierno.

Con el marco anteriormente descrito analizaremos algunas políticas que puede asumir el gobierno para combatir el déficit habitacional.

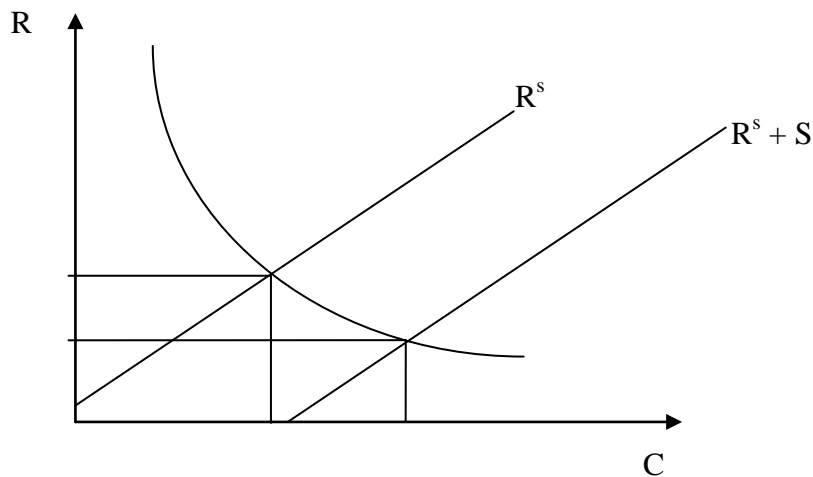
### 01. El gobierno construye casas de calidad mínima aceptable y se las entrega a todos quiénes las necesiten.



El gobierno construirá una cantidad de casas igual a  $(K_e - K^*)$  a un costo  $P(C^*)$ , gastando en total de  $P(C^*) \cdot (K_e - K^*)$ , las personas pagarán las distintas valoraciones que tengan de la vivienda. En la práctica se trata de cobrarles un

valor cercano a  $P(K_e)$ , dado que no existen incentivos para que los individuos revelen su verdadera valoración.

Esta política es equivalente a subsidiar al valor de los servicios habitacionales, de la siguiente manera,



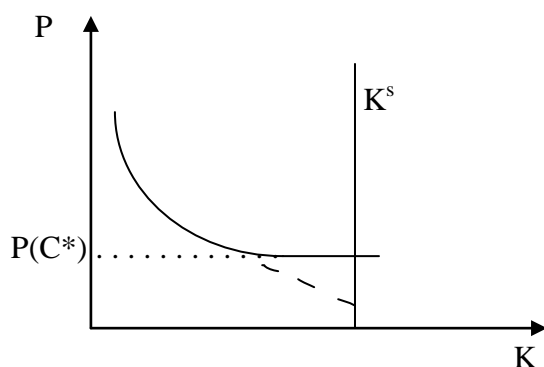
Lo que conlleva esta política es una baja del valor de los servicios habitacionales, dado que para un mismo nivel de ingreso de los individuos ellos perciben una mayor cantidad de servicios habitacionales.

## **02. Dar créditos hipotecarios subsidiados para personas con carencias habitacionales.**

Dar créditos hipotecarios es equivalente a entregar un arriendo subsidiado por los servicios habitacionales. Esta medida apunta en realidad a una falla en los mercados de créditos, referente a que para cierto tipo de individuos muy riesgosos no existen créditos a ninguna tasa de interés. Gráficamente el análisis es similar al expuesto en el punto anterior. En la práctica este método ha resultado menos efectivo en cuanto el Estado no cuenta con mecanismos de cobranza efectivos.

### 03. Subsidios a la demanda, dar bonos para vivienda a las personas carenciadas, para que ellas puedan comprar viviendas de mejor calidad.

Este tipo de subsidio a la demanda aumenta el ingreso que las personas tenían destinado para vivienda.



Para que el Estado logre su objetivo, debe dar un bono que aumente el ingreso de los individuos y estos puedan optar a viviendas de mejor calidad. Este bono puede ser entregado de dos maneras distintas:

- i) Como un subsidio que equivalga a una cantidad de dinero en UF, que cambiaría la decisión de inversión en hogares de los individuos de la siguiente manera:

$$K = a \cdot (Y + s) / P.$$

Esta política aumenta el ingreso de las personas, y aún cuando el bono no sea directamente transable, las personas pueden decidir invertir menos en vivienda y gastar más en otros bienes. Lo eficiente de los fondos invertidos por el gobierno tendrán relación con la predisposición que tengan los individuos en gastar por viviendas.

- ii) Otra forma que tiene el gobierno de entregar subsidio, es haciendo descuentos a las casas con calidad mínima, para todas las personas carenciadas. La demanda por viviendas cambiaría de la siguiente forma:

$$K = a \cdot Y / (1 - s) \cdot P.$$

### 04. Incentivos tributarios.

El Estado puede disminuir el impuesto a las viviendas de calidad mínima, produciendo de ésta forma una baja en su valor, facilitando así el acceso a los servicios habitacionales a personas pobres. Si consideramos que el impuesto está implícito en el precio de la casa, rebajar los impuestos es similar a entregar

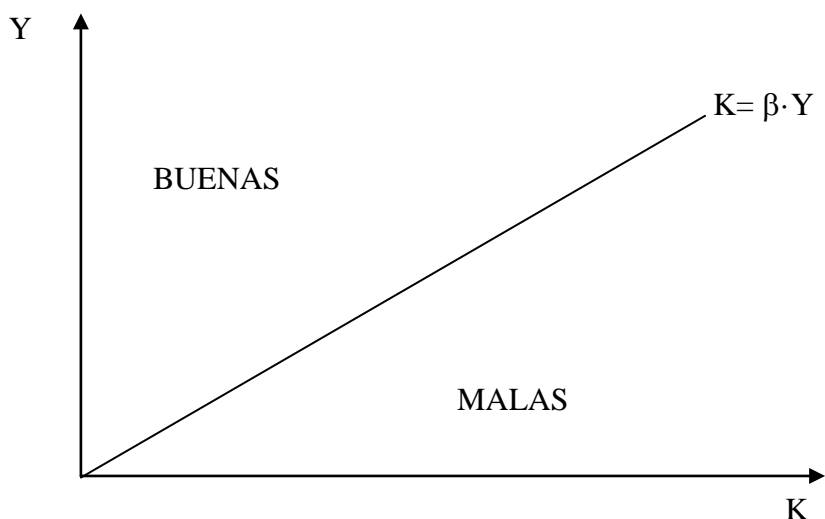
un subsidio para casas de cierto valor, y que dicho subsidio sea un porcentaje del precio pagado, vale decir, la situación ii) presentada en el punto anterior.

Existen distintas formas de entregar incentivos tributarios, ya sea generando exenciones tributarias a las constructoras, a los usuarios por el uso del inmueble, para la obtención de créditos hipotecarios, o para el mercado de viviendas sociales usadas. En Chile existen todos estos beneficios para viviendas económicas (vale decir, las con una superficie menor a 140 metros cuadrados), los cuales detallaremos más adelante.

### 1.3. Distribución de la renta y tipo de política a utilizar.

Ahora veremos como afecta el nivel de ingreso de los países y la distribución de la renta, las decisiones de políticas más eficientes para solucionar el déficit habitacional.

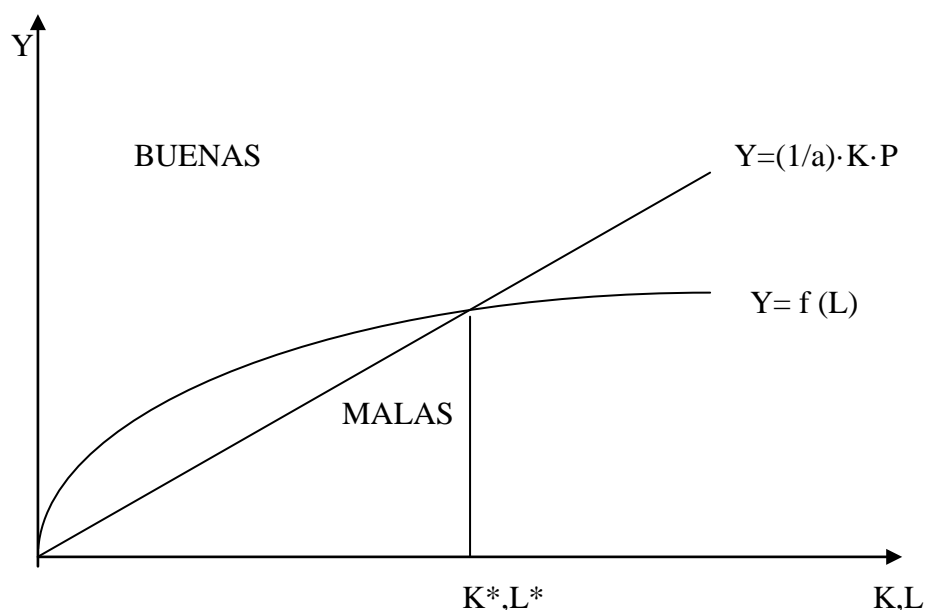
La función de demanda por viviendas, señalaba una relación positiva y lineal entre el ingreso de las personas y la renta que estas posean, vale decir:  $K^* = a \cdot Y / P^*$ . Para un precio fijo, podemos graficar la siguiente relación.



Arriba está graficada la relación entre ingreso de las personas y cantidad de viviendas dignas. Por sobre esta línea se puede decir que la casa cumple con los requerimientos habitacionales mínimos y, por lo tanto se tiene casas dignas, bajo esta línea tenemos casas de calidad deficiente.

La cantidad de casas que se demandará es proporcional a número de familias que exista en la economía, y el número de familias es proporcional al número de trabajadores que haya. El problema es que la productividad marginal de los trabajadores es decreciente, por lo que para cierta cantidad de habitantes,

no se alcanzará un nivel de ingresos que sirva para financiar casas dignas para todos.



Si la productividad del país es tal que la economía se encuentra en un punto anterior a  $L^*$ , el ingreso generado por los habitantes del país alcanza para que todos tengan casas dignas. Por sobre  $L^*$ , los habitantes del país no son capaces de generar los recursos necesarios para que todos tengan casas dignas.

Para dar una explicación algo más realista de la situación, sería necesario considerar la distribución de la renta, es muy probable que aún estando bajo  $L^*$ , exista gente viviendo en verdaderas pocilgas o debajo de puentes, pero este problema es solucionable con políticas que distribuyan la renta de mejor manera. Si se está por sobre  $L^*$ , es posible que exista gente que viva bien, la diferencia radical es que las políticas redistributivas no alcanzan a solucionar el problema, es necesario implementar políticas pro crecimiento, que son bastante más lentas (del tipo inclusión de tecnologías, gastar en educación profesional, firmar tratados de libre comercio, etc.)

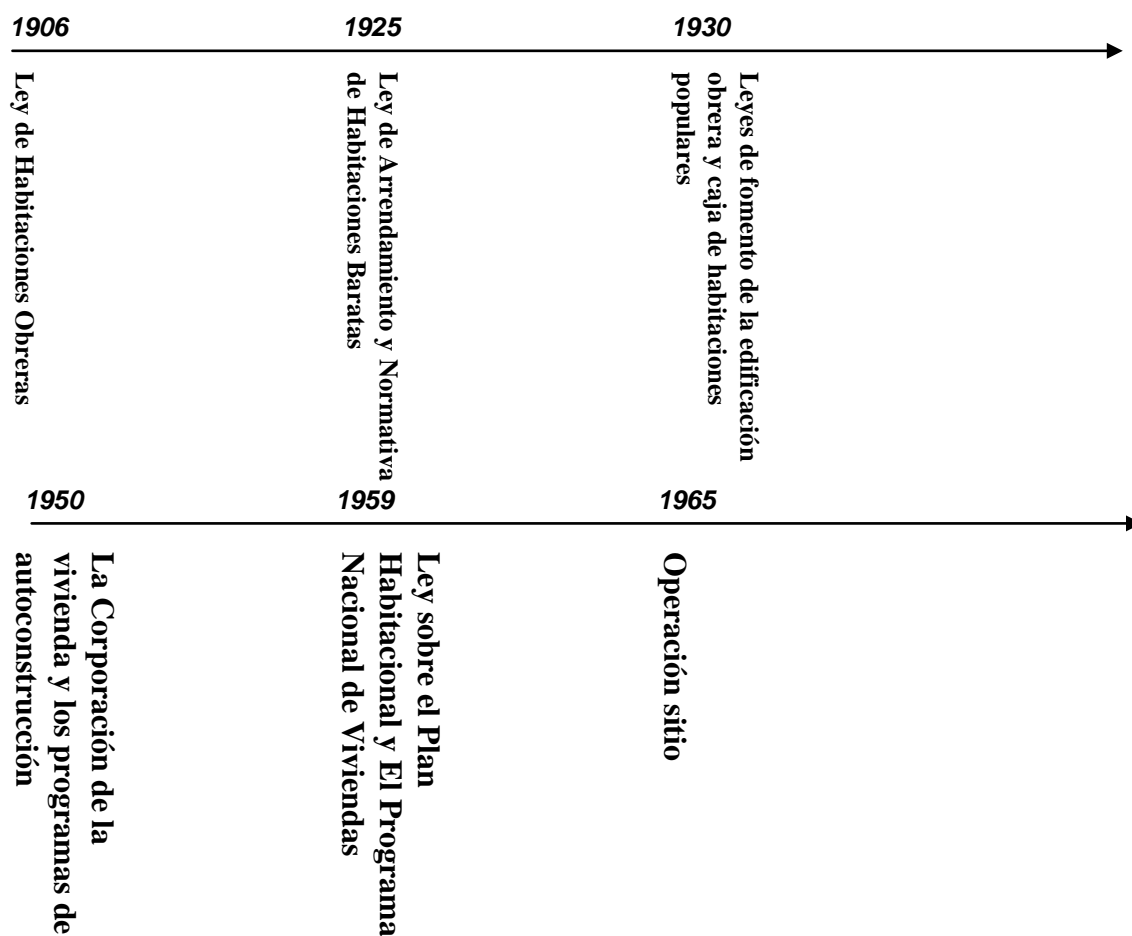
Este estudio pretende evaluar las políticas habitacionales chilenas, por lo que es importante saber en qué lugar se encuentra nuestro país dentro del panorama recién descrito. En general, en la medida que el país crece y se desarrolla, se van haciendo más adecuadas políticas redistributivas.

## 2. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA VIVIENDA SOCIAL EN CHILE.

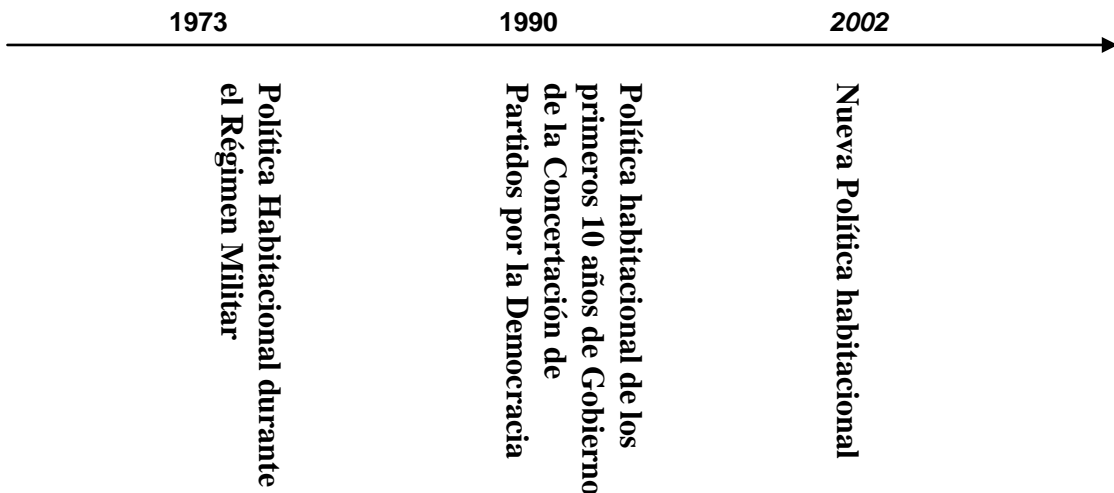
Este capítulo revisa en su contexto histórico, las distintas aristas con que se ha enfrentado el problema de la carencia habitacional, a través del siglo XX. El tema se desarrollará a partir del análisis de las leyes y normativas que han sido promulgadas en este sentido, de sus intenciones, la problemática que buscaban solucionar, y de los resultados que en la práctica tuvieron. La mayor cantidad de información contenida en este capítulo fue extraída del Libro de Rodrigo Hidalgo, titulado: "La Vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX". Los datos más recientes han sido recopilados de distintas fuentes, una gran cantidad de trabajos realizados por el MINVU y por la Cámara Chilena de la Construcción, también he utilizado las investigaciones realizadas por Luis Bravo Heitmann y Carlos Martínez, y las realizadas por Ignacio Irrázaval. La última sección será un compendio de los distintos programas de subsidio, ahorro y crédito habitacionales que actualmente operan.

La siguiente línea de tiempo menciona las leyes y normativas que analizaremos a través de este capítulo.

**CUADRO N° 1**







## 2.1. Ley de Habitaciones Obreras de 1906

### 2.1.1. Contexto histórico.

Desde fines del siglo XIX, lenta pero inexorablemente comienza a desarrollarse en Chile la llamada “cuestión social”. La estructura social de nuestro país, hija de la forma de colonización, nos configuraba hacia 1900 como una sociedad con grandes diferencias y poca movilidad entre las clases sociales. La gran mayoría del país, que no pertenecía a la clase dominante, vivía en haciendas rurales, sin acceso a la educación, y en completa dependencia de los dueños de estas tierras. A su vez, siendo Chile un país rico en esa época, no poseía estructuras financieras lo suficientemente robustas que permitieran a la clase dominante industrializar al país.

Esta estructura clientelista, resabio del feudalismo europeo, dejaba gran parte, si no todo, lo que se refiere a políticas sociales a cargo de los patrones. Los gobiernos no generaron las leyes sociales que eran necesarias para permitir la industrialización de Chile.

El año 1891 el Papa León XIII, publica la Encíclica Rerum Novarum, la cual instaba a los Católicos a recordar sus obligaciones con los más pobres, y era una dura respuesta a la surgente doctrina socialista, la cuál pretendía resolver la injusticia social, por medio de una reestructuración política. Esta encíclica del Papa tuvo gran repercusión en todo el mundo y también en Chile.

Inspirado por el Papa, Monseñor Mariano Casanova promueve las instituciones de beneficencia en nuestro país, moción que tuvo fuerte éxito, dado el Catolicismo de la clase dominante y los temores a las revoluciones obreras y

campesinas. Los primeros sistemas de asistencia habitacional para gente carenciada, se realizaron en forma privada a través de fundaciones de beneficencia. El mecanismo mediante el cual estas instituciones financiaban las viviendas sociales, era otorgando arriendos baratos (como máximo del 10% del valor del terreno y la casa) con promesa de compra, en lugares donados por filántropos pertenecientes a la opulenta elite oligárquica. El año 1894 la fundación León XIII entrega las primeras veintisiete casas al pie del cerro San Cristóbal.

El tipo de vivienda que se facilitaba a la gente pobre consistía en un cúmulo de casas, una junto a otra, las cuales compartían un patio común que servía también para servicios colectivos. Este tipo de viviendas comunitarias se denominaron “conventillos higiénicos” o “cités”, y fueron diseñadas por el arquitecto francés Emilio Doyere el año 1890, a encargo de don Melchor Concha y Toro, principal fundador de la fundación León XIII.

En el cuadro Número 2, se muestran los principales conjuntos de viviendas construidos por la beneficencia católica en Santiago durante la época de 1890.

## CUADRO N° 2

Conjunto	Nombre de la fundación	Cantidad de viviendas
León XIII	León XIII	164
Pedro Lagos	Sofía Concha	133
San Vicente	San Vicente de Paul	232
Mercedes Valdés	Sofía Concha	60

*Fuente: Cuadro aparecido en la pág. 43 del libro: “La vivienda social en Chile” de Rodrigo Hidalgo*

El sistema de cités fue ampliamente utilizado hasta 1920. La cantidad de casas que contenía cada cité era mayor en los cités dirigidos a los estratos obreros que a los medios. Los cités fueron una buena solución al déficit habitacional existente en ese entonces.

Coexistieron con estos sistemas, otros como “La compañía de crédito y construcción” fundada en 1901 por don Luis Muñoz González y que pretendía dar una opción barata de crédito hipotecario, o las sociedades cooperativas formadas por obreros, las cuales buscaban conseguir terrenos (la mayoría de las veces como donación), y construir sus propias casas.

### 2.1.2. Antecedentes a la Ley de Habitaciones Obreras de 1906.

Como respuesta al interés nacional e internacional por la cuestión social, Chile debió legislar. En Europa y en Estados Unidos el estudio de problemáticas urbanas, entre ellas el de las viviendas sociales adquirió gran importancia,

muchos científicos de distintas ramas de las ciencias sociales comenzaron a estudiar a fondo el tema. En Chicago, a principios de siglo, surge la rama de sociología urbana, que se preocupa de estudiar cómo las relaciones humanas dentro de la ciudad determinan sus formas de crecimiento y desarrollo. Estas corrientes posteriormente fueron llamadas ecológicas, en cuanto, consideraban a la ciudad similar a un organismo vivo, donde, se cumplían igualmente las leyes descritas por Darwin para el resto de los animales del planeta.

A partir de 1889 se celebraron en Europa muchos Congresos Internacionales de Viviendas Baratas. Las principales conclusiones obtenidas durante la primera versión de este Congreso Internacional, estaban relacionadas con la orientación que debía asumir el Estado frente a estos problemas y las líneas generales que habrían de inspirar las regulaciones en este sentido. Se concluyó que el Estado debía fiscalizar la salubridad existente en las viviendas sociales, y promover a través de ventajas tributarias la construcción de habitaciones baratas por medio de organizaciones obreras o fundaciones de beneficencia. El Estado no debía distorsionar los Mercados, sino sólo solucionar las fallas que impiden el correcto desarrollo de la oferta de viviendas sociales<sup>3</sup>.

La primera ordenanza que pretende normar en nuestro país las habitaciones de los sectores populares, es la referida a los cuartos redondos, promulgada el año 1843. Por cuarto redondo se entendía aquella vivienda que no tenía más luz ni ventilación que la que provenía de la puerta de entrada. En 1883 la Municipalidad de Santiago estableció diversas concesiones y franquicias a los constructores de habitaciones para obreros, y en 1888 dictó un reglamento para la construcción de conventillos, los que se definían como un conjunto de cuartos redondos, alineados a lo largo de una calle interior. Estas disposiciones fueron posteriormente incorporadas a la “Ley de la Comuna Autónoma” del año 1892. Esta ley prohibió la construcción de ranchos de paja dentro de ciertos límites urbanos e incluyó entre las acciones municipales, la función de la de fomentar la

---

<sup>3</sup> Rodrigo Hidalgo enumera seis conclusiones principales obtenidas en este Congreso internacional:

01. La intervención directa del Estado o de la autoridad local sobre el mercado debe ser descartada; sólo puede ser aceptable cuando se trata de medios de comunicación o política sanitaria o buena repartición fiscal.
02. Se ve la necesidad de crear un cuerpo legal para regular la construcción de casas baratas.
03. Las casas baratas deben gozar de exenciones especiales de los cargos fiscales que pesan sobre la propiedad.
04. La autoridad local debe intervenir en el examen de la salubridad de la habitación y elaborar reglamentos al respecto. La insalubridad de una casa puede ser motivo de expropiación en beneficio de la salud pública.
05. El congreso señala la necesidad de que sea revisado el régimen de sucesión de viviendas.
06. Se debe favorecer la creación de sociedades encargadas del problema de la vivienda.

construcción de conventillos higiénicos, confeccionando planos y ofreciendo ventajas tributarias a las empresas que se acogieran a esos beneficios.

La legislación chilena del año 1906 esta ampliamente influenciada por las conclusiones de los congresos internacionales, y por las discusiones generadas por las elites chilenas entre 1850 y 1906, en torno a la descentralización del poder ejecutivo, que se lograría a través de un fortalecimiento de los gobiernos locales (los municipios) y en desmedro de las facultades del gobierno central.

### 2.1.3. La Ley de 1906.

La ley de 1906, que da inicio a las legislaciones de viviendas sociales en Chile, recoge las antiguas ordenanzas dictadas a fines del siglo XIX y las ordena dentro de un marco más completo y les incorpora conceptos nuevos, rescatado de las discusiones internacionales de estos problemas.

El texto de la ley está compuesto por seis apartados con treinta y tres artículos.

Enseguida presento un cuadro resumen dónde se encuentran los seis apartados que contiene esta ley, con una pequeña explicación de cada una.

### CUADRO Nº 3

Capítulos	Contenido del capítulo
<b>DE LOS CONSEJOS DE HABITACIONES</b>	En este capítulo se detallan las funciones que tendría el Consejo de Habitaciones. Algunas de las funciones que se destacan son las siguientes: a) Facilitar la Construcción, la venta y el arrendamiento de viviendas higiénicas para los obreros. b) Sanear las habitaciones para obreros ya existentes y fiscalizar que las nuevas viviendas sean higiénicas c) Velar para que se cumplan los beneficios que entrega el Estado a las constructoras de viviendas sociales, y certificar que se cumplan las exigencias mínimas propuestas por el Gobierno para las viviendas sociales. d) Dirigir las habitaciones que ellos mismos construyan con los fondos que le hubieren sido donados o legados o destinados por el Estado. e) Fomentar la formación de sociedades encargadas de construir estas habitaciones
<b>INTEGRANTES DEL CONSEJO SUPERIOR DE HABITACIONES</b>	El Consejo superior de habitaciones, para la provincia de Santiago, estaba conformado por las siguientes autoridades: 1. Del Intendente de la Provincia 2. De un miembro nombrado por la Municipalidad 3. De dos miembros nombrados por el Presidente de la República. 4. De un miembro nombrado por el Cabildo de la Iglesia Catedral 5. De uno nombrado por el consejo superior de Higiene. 6. De uno nombrado por el Consejo de Obras públicas 7. De uno nombrado por la Junta de beneficencia. 8. De dos presidentes de sociedades obreras, nombrados por el

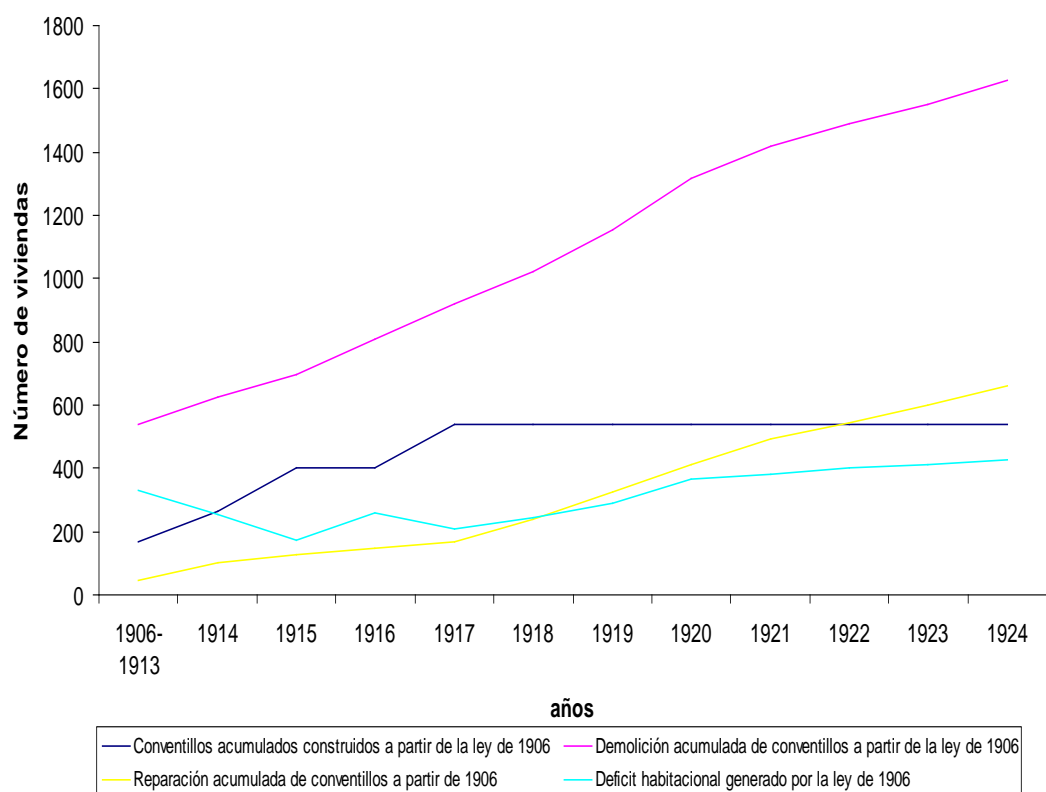
	<p>presidente de la República Los Consejos superiores de las otras provincias dependían del Consejo Superior de Santiago</p>
<p><b>SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS BARATAS</b></p>	<p>En este apartado se especifica las exenciones de impuestos y los servicios de urbanización que se deben prever en las respectivas poblaciones que se construyan al amparo de la ley. En este sentido, se señala que toda habitación barata, individual o colectiva, declarada higiénica por el respectivo Consejo de Habitaciones, gozaba de los beneficios de la ley en el plazo de veinticinco años. Dichos beneficios se refieren a la exención de pago de toda contribución fiscal y municipal, teniendo también el derecho de consumir agua potable de la empresa encargada del servicio, en la proporción de cien litros diarios por familia.</p>
<p><b>DE LAS CONDICIONES PARA LAS SOCIEDADES Y EMPRESAS</b></p>	<p>Las sociedades y empresas que podían acogerse a los beneficios definidos en la ley eran las que siguen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>01. Las sociedades que tengan por objeto construir habitaciones higiénicas y baratas, para venderlas por los arrendatarios a plazos que no bajen de veinte años, pagándose el precio con amortizaciones incluidas en el canon de arrendamiento.</li> <li>02. Las sociedades cooperativas de obreros que construyan habitaciones para venderlas a sus miembros.</li> <li>03. Los dueños de fábricas que construyan habitaciones para arrendarlas a sus operarios con canon decreciente o para venderlos a los mismos en la forma señalada en el primer punto.</li> <li>04. Las sociedades anónimas y las personas jurídicas de cualquier naturaleza que invierten la totalidad o una parte de su fondo de reserva en construir habitaciones que reúnan las condiciones señaladas en la ley.</li> </ol>
<p><b>DE LA PROTECCIÓN DEL HOGAR OBRERO</b></p>	<p>Se pretendió asegurar la indivisión de las herencias inmuebles de este tipo, para asegurar que las familias de los obreros pudieran seguir gozando de la vivienda ante el fallecimiento de quien contaba con la cesión de la misma. También trataba de asegurarse la imbargabilidad, durante el período que duraba la indivisión, la que cesaba una vez que el menor de los herederos alcanza la mayoría de edad.</p>
<p><b>DE LAS HABITACIONES PARA LOS OBREROS DEL ESTADO</b></p>	<p>Los obreros empleados por el Estado gozaban ventajas extras en relación a los empleados por otras sociedades. Todo obrero que hubiese ocupado por tres años una misma habitación y tuviese el mismo tiempo de servicios, se le rebajaría el arriendo en una treintava parte por cada año más que sirviere y ocupare la habitación.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída del estudio de Rodrigo Hidalgo.

En el gráfico siguiente se puede observar que la Ley de habitaciones obreras de 1906 finalmente terminó por generar en sí misma déficit habitacional. La preocupación por la calidad y la higiene de los hogares, permitió al Consejo Superior de Habitaciones Obreras hacer un catastro de las viviendas insalubres e inhabitables, sin embargo, el número de conventillos que se construyeron y que se repararon, fue menor que la cantidad de viviendas demolidas<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Se calcula que el déficit habitacional acumulado generado únicamente por la Ley de 1906, equivale a 425 conventillos demolidos, que no fueron reemplazados (ya sea mediante construcción o reparación de otros), lo que afecta aproximadamente a 20.000 personas.

### Construcción, demolición y reparación de conventillos en Stgo. A partir de la Ley de 1906



Fuente: Elaboración propia, a partir de información aparecida en el estudio de rodrigo Hidalgo.

### Cuadro Nº 4

#### Demoliciones y reparaciones de conventillos higiénicos en Santiago

Años	Demolición de conventillos en Stgo.	Reparación de conventillos en Stgo.
1906-1913	540	44
1914	83	60
1915	74	21
1916	112	22
1917	110	22
1918	101	68
1919	134	89
1920	163	86
1921	100	83
1922	73	51
1923	62	56
1924	74	59
<b>TOTAL</b>	<b>1626</b>	<b>661</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información consultada diversas fuentes bibliográficas

Entre 1906 y 1924 fueron declaradas “Inhabitables” 1226 viviendas, e “Insalubres” 1720. Fueron demolidos en Santiago, 1626 conventillos, y se construyeron solamente 540.

**CUADRO N° 5**  
**HABITACIONES DECLARADAS INSALUBRES**

<b>Años</b>	<b>Inhabitables</b>	<b>%</b>	<b>Insalubres</b>	<b>%</b>
1906	19	0,86%	3	0,17%
1907	8	0,36%	0	0,00%
1908	35	1,58%	6	0,35%
1909	0	0,00%	0	0,00%
1910	78	3,52%	3	0,17%
1911	257	11,60%	48	2,79%
1912	276	12,45%	60	3,49%
1913	186	8,39%	29	1,69%
1914	55	2,48%	45	2,62%
1915	94	4,24%	60	3,49%
1916	84	3,79%	128	7,44%
1917	173	7,81%	137	7,97%
1918	135	6,09%	152	8,84%
1919	207	9,34%	291	16,92%
1920	134	6,05%	133	7,73%
1921	115	5,19%	136	7,91%
1922	132	5,96%	209	12,15%
1923	95	4,29%	126	7,33%
1924	133	6,00%	154	8,95%
<b>TOTAL</b>	<b>2216</b>		<b>1720</b>	

Fuente: Cuadro aparecido en el libro: “La vivienda social en Chile” de Rodrigo Hidalgo

Las viviendas construidas por el Consejo de Superior de Habitaciones Obreras fueron de tipologías diversas, por ejemplo, la población Huemul construida en 1911, contaba con ocho tipos distintos de casas, las cuales tenían una superficie que variaba entre los 41 m<sup>2</sup> y los 111 m<sup>2</sup>. Estos conjuntos habitacionales contemplaban servicios higiénicos básicos como agua potable, alcantarillado y luz eléctrica, al menos a la entrada de la residencia y en algunos sectores. Además cada casa contaba con un escusado propio y una ducha con sus respectivos estanques y desagües.

La población Huemul (la más grande construida por acción del Consejo Superior de Habitación Obrera) contaba con 166 habitaciones y consideraba una gran área verde central, una panadería, una pulpería, un mercado, un sindicato de empleados, un centro de madres, una biblioteca, un teatro, un estadio de fútbol, una comisaría, escuelas, etc.

Las otras poblaciones más pequeñas construidas, igualmente cumplían todas las normativas higiénicas existentes, y contaban con servicios comunitarios.

## CUADRO N° 6

### Conjunto de viviendas construidas por la acción de la Ley de 1906.

Conjunto	N° de Viviendas
Huemul	166
San Eugenio	100
Matadero	135
Santa Rosa	139

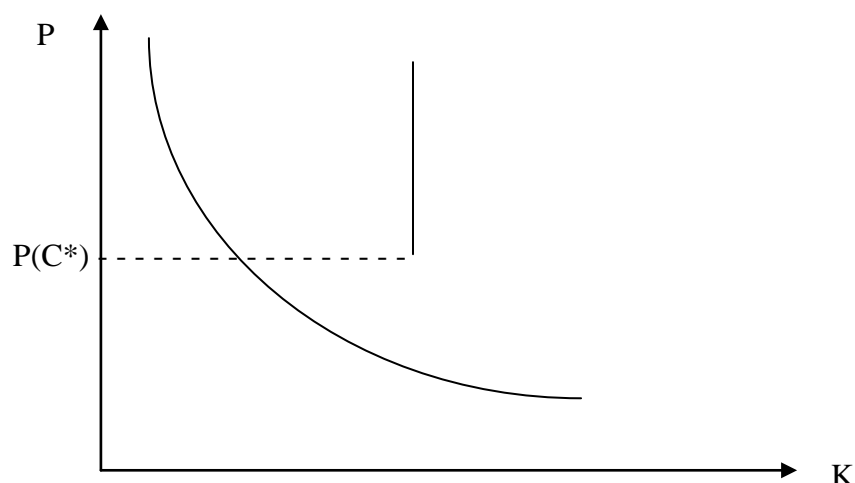
Fuente: Cuadro aparecido en el libro: "La vivienda social en Chile" de Rodrigo Hidalgo

## 2.2. La Ley de arrendamiento y la normativa de habitaciones baratas de 1925

El enorme déficit habitacional que tenía Chile para el año 1925, tanto por la acción higienizadora de los Consejos Habitacionales Obreros, como por el crecimiento de la población, produjo una fuerte alza en los precios de los alquileres. El valor que alcanzaron los arriendos fueron incompatibles con los ingresos de los segmentos más pobres de la población. El valor del arriendo mensual de las piezas de estas viviendas higiénicas construidas sobrepasaba ampliamente el valor máximo que estaban capacitados a pagar los trabajadores<sup>5</sup>.

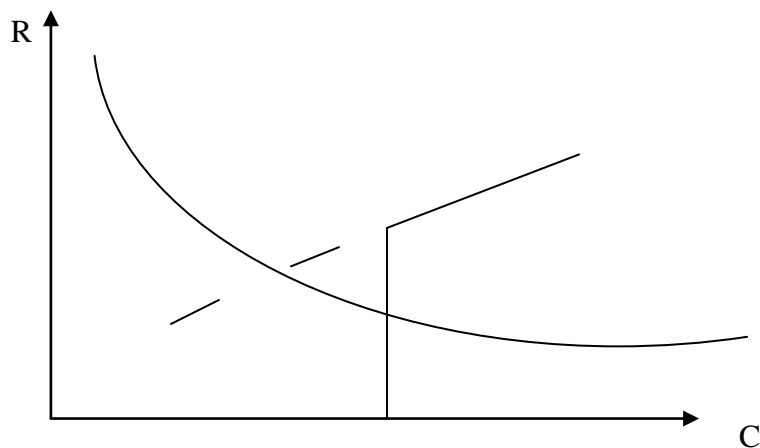
Esta situación podríamos interpretarla como una falla de mercado generada por la acción higienizadora de los Consejos Habitacionales obreros. El prohibir la calidad de equilibrio de las viviendas, por ser ésta muy baja, generó una distorsión en el mercado, que necesitó ser normada.

Gráficamente esta situación se podría entender de la siguiente manera:



<sup>5</sup> En un estudio realizado en 1920, por un señor de apellido Munita aparece el siguiente comentario: "el 90% de las habitaciones higiénicas construidas en Santiago al amparo de la ley, está formado por departamentos de varias piezas, cuyo canon mensual fluctúa entre cuarenta y ochenta pesos, cantidad muy distante de los medios económicos de la clase más pobre de la sociedad; jornaleros, gañanes y lavanderas, que no pueden gastar más de veinte pesos mensuales en arriendo de habitación"





Al sacarse a este mercado de su equilibrio, por no existir una opción barata de vivienda, se generaron presiones tendientes a congestionar los servicios existentes, para abaratar de este modo los costos de los servicios habitacionales.

Por otro lado los cités o conventillos higiénicos dejaron de ser una opción factible de habitación popular. Por decir algo, los ladrillos y adobes que valían 50 pesos en 1906 subieron a 200 pesos en 1924, al igual que los otros materiales de construcción. El resultado fue que el cité o conventillo higiénico que costaba dos mil pesos, y que podía ser utilizado por obreros a bajo costo, en los años '20 costaba seis mil, lo que hacía imposible persistir con este sistema.

El año 1922 se realizó un congreso que tenía como fin discutir la manera de resolver los graves problemas que había entorno a la vivienda social. Este encuentro fue conocido como la Exposición de la Habitación Económica de 1922<sup>6</sup>.

La principal conclusión de la Exposición de la Habitación económica fue lo urgente que era reformar la ley de 1906. Se debía dar prioridad al gran déficit habitacional, y diseñar un marco legal que evitara los conflictos entre arrendatarios rentistas. También se estableció como una prioridad pensar una nueva forma de vivienda social, que tuviera costos más acordes con la capacidad de pago de los obreros.

El 19 de febrero se dictó la ley de arrendamiento, que disponía, en lugar de demoler las viviendas consideradas insalubres, obligar a los dueños a reducir en un 50% el valor del arriendo de la propiedad, hasta que la habitación cumpliera

---

<sup>6</sup> Fue organizado por los señores Carlos Carvajal, pionero en todo el tema de viviendas sociales, y que trabajó ampliamente en la pasada ley de 1906, y por don Julio Pérez Canto, presidente de la Sociedad de Fomento Fabril

con las normativas fijadas por la Autoridad Sanitaria. Se crearon además los Tribunales de Vivienda, que tenían como objetivo mediar los conflictos existentes entre rentistas y arrendatarios.

Otros artículos de esta ley disponían que el valor del arriendo anual de las viviendas construidas bajo el amparo de la ley de 1906, y que fuesen consideradas salubres por la Autoridad Sanitaria, no podría superar el 10% del avalúo fiscal más una cuota fijada para reparaciones e higienización. Asimismo, se especificaba que las propiedades cuya renta de arrendamiento haya sido modificada en conformidad al artículo anterior, quedarían exentas del pago de contribuciones fiscales y municipales.

Por otro lado, se intentó focalizar nuevamente las políticas habitacionales hacia los más pobres, decretando que sólo podrían tener accesos a estos beneficios las familias cuya renta de arrendamiento no excediera los doscientos cincuenta pesos mensuales en las ciudades de Valparaíso y Santiago. Para las familias pobres que quedaban en el tramo de ingresos que va desde los doscientos cincuenta y los quinientos pesos esta ley les garantizaba igualmente que el monto que deberían pagar no fuera usurero.

Luego de la aprobación de la Ley de arrendamiento, se promulgó una nueva normativa llamada la Ley de habitaciones Baratas de 1925, que vino a reemplazar completamente a la Ley de 1906. Esta nueva ley cambiaba el enfoque de las políticas de viviendas sociales que inspiraba a la pasada ley de Habitaciones Obreras. La ley de 1906 estaba centrada principalmente en la demolición y reparación de las viviendas insalubres, esta nueva normativa promovía principalmente la construcción de nuevas habitaciones baratas.

La ley de 1925 reemplazó el concepto de “habitación obrera” por el de “habitación barata”, cuya definición figuraba expresamente al inicio del decreto, indicando que “ una habitación barata será aquella cuya renta de arrendamiento no excediese los trescientos pesos mensuales o la casa individual cuyo valor no sobrepasase los treinta mil pesos en las ciudades de Santiago y Valparaíso; en las demás ciudades del país dichos valores los fijará el Presidente de la República a indicación del Consejo de Bienestar Social”

Bajo el amparo de esta ley se formaron 43 nuevas poblaciones, veintinueve de estas en Santiago. Se edificaron un total de 6.064 habitaciones, lo que implicó 20.775 piezas. Estas residencias estuvieron compuestas por viviendas edificadas en fachada continua y también aisladas, de tres dormitorios como promedio, con patio y antejardín, cuyos predios fluctuaban entre los 100 y 200 m<sup>2</sup>, con una superficie construida que iba desde los 40 m<sup>2</sup> a los 100 m<sup>2</sup>

aproximadamente, tamaño que dependía de la capacidad de pago de los socios de las cooperativas

Una innovación importante que realiza la Ley de 1925 fue incluir a las cooperativas de vivienda y a las sociedades de empleados y trabajadores para solucionar el enorme déficit habitacional que les afectaba.

La tipología habitacional que estas cooperativas utilizaron para dar vivienda a sus socios, fueron fundamentalmente viviendas unifamiliares, agrupadas sobre trozos de terrenos mayores al pasaje e involucrando un número importante de manzanas. Esta tipología de conjunto habitacional sería conocido como "poblaciones". En el cuadro Número 7 se detalla el número de viviendas construidas bajo el amparo de la Ley de 1925.

**CUADRO Nº 7: Poblaciones construidas bajo el amparo de la ley de 1925**

<b>Nombre de la población</b>	<b>Número de viviendas</b>
Cooperativa de edificación y Consumos alimenticios La Unión Ltda.. (artesanos La Unión y Dávila Baeza)	274
Sociedad Comerciantes del Mercado Central	81
Correos y Telégrafos- Luis Izquierdo Valdés	28
Sociedad La Universal Leopoldo Lagos	59
Asociación Tranviarios Santiago	149
Sociedad Chauffeurs Manuel Montt	189
Población Caja de Asistencia Policías	475
Población policial "De Georgis"	73
Población Consejo Superior de Bienestar Social	270
Cooperativa Sagrada Familia	57
Suboficialesdel Ministerio de la Guerra y Comando III División	84
Regimiento Artillería Tacna	26
Unión de Peluqueros	41
Regimiento Dragones, caballería y Carabineros Trenes y Comunicaciones	112
Epleados Casa Grace	39
Cooperativa de Empleados Emilio Delporte	39
Sociedad Impuestos Internos	70
Legión Militar	114
Propietarios población Correos y Telegrafos (H. Venegas)	57
Población "El Mirador" H.Pizarro	238
Sociedad Cooperativa "La Colmena"	49
Sociedad Cooperativa Gráficos de Imprenta	80
<b>Total</b>	<b>2604</b>

Fuente. Cuadro aparecido en libro de Rodrigo hidalgo, anteriormente citado.

### **2.3. Leyes de fomento de la edificación obrera y caja de habitaciones populares de 1930**

La nueva legislación sobre viviendas sociales dictada en 1925, estaba inspirada en las mismas ideas liberales que su predecesora de 1906, en el sentido de entender que el rol del Estado era promover el accionar privado, vale decir, darle un valor de mercado a las externalidades positivas que implican la disminución del déficit habitacional, y la mejora en la calidad de vida de los pobladores más humildes. El cambio de enfoque estuvo relacionado con abandonar el higienismo de 1906 y centrarse mucho más en la disminución del déficit habitacional.

Las personas que no quedaban cubiertas con la nueva oferta de viviendas económicas optaron por comprar o arrendar sitios baratos, en sectores rurales, circundantes a las grandes ciudades y construir habitaciones sumamente precarias, en cuanto a condiciones sanitarias y de materialidad. Esto dio lugar a las primeras poblaciones pobres en las periferias de las ciudades. Por otro lado, el nivel cultural de los demandantes, los volvía muy propensos a sufrir abusos por parte de los oferentes de estos terrenos, y las modalidades de acceso al suelo dieron como resultado importantes procesos especulativos en torno a los terrenos urbanos.

Como resultados se debió legislar nuevamente para fomentar la edificación obrera. Estas leyes que se sucedieron en la década de 1930, fueron las primeras que incorporaron dentro de sus objetivos a los arrendadores de piso y a los compradores de sitios a plazo.

Las modificaciones a la Ley de 1925 no fueron capaces de asegurar una urbanización adecuada para estos terrenos periféricos que comenzaban a utilizarse. Numerosos loteos debieron esperar por muchos años la llegada de agua potable, del alcantarillado, la luz eléctrica y la pavimentación de sus calles. Durante 1930 proliferaron estas áreas con precarias condiciones de urbanización, sobre todo en la capital del país, donde surgieron muchas poblaciones espontáneas, que más tarde serían denominadas “poblaciones callampa”.

Durante esta época, la idea de un Estado al servicio del buen funcionamiento del mercado comenzó a ceder ante influjos algo más socialistas, lo que se manifiesta en el espíritu de estas leyes, las cuales son más intervencionistas que sus predecesoras.

Un ejemplo de esto fue la creación de la Caja de Habitación, la primera institución de vivienda en Chile que contó con una cantidad de recursos significativos y que dispuso del apoyo casi general de la clase política chilena. La Caja de la Habitación intentó en su Consejo comprometer a la mayor cantidad de actores sociales y políticos, para concertar acciones que tuvieran efectiva realización y no se quedaran entrampadas por la ausencia de acuerdos entre los sectores involucrados.

Los resultados obtenidos por la Caja no alcanzaron a cumplir las metas

proyectadas al momento de crear dicha institución en 1936. El optimismo inicial generado en casi todos los sectores políticos y sociales, respecto a la labor que esa agencia podría realizar para resolver el problema de la vivienda popular, poco a poco fue descendiendo hasta llegar nuevamente a una reformulación de la política habitacional chilena en 1943; momento en que se refunda la Caja de Habitación por medio de la promulgación de una nueva ley.

La labor de la Caja de Habitación popular superó ampliamente lo realizado por la aplicación de las Leyes de Fomento de la Edificación Obrera. Entre 1937 y 1941 se edificaron 9.180 viviendas, de las cuales 58% se construyó gracias a la acción directa de la Caja de Habitación y 42% se logró a partir de la labor indirecta. Sin embargo, este total contrasta ampliamente con las previsiones de construir trece mil viviendas al año o con las treinta y siete mil que señalaba el plan de viviendas propuesto por la Asociación de Arquitectos de Chile en 1934.

Durante los años '40 se reformuló la Ley que dio origen a la Caja de Habitación Popular. La nueva ley de 1943 ampliaba los fondos destinados para la Caja de Habitación, extrayéndolos fundamentalmente de impuestos a algunos productos de la minería.

Las autoridades pretendían que la Caja de la Habitación construyera unas cinco mil casas por año, para apaciguar en algo el déficit que existía.. Los resultados no fueron tan favorables, entre 1944 y 1953 la labor de la Caja construyó 35.174 viviendas en todo el país; es decir, que en ese período se edificaron en promedio cerca de tres mil quinientas casas anuales.

La Caja de la Habitación estuvo ampliamente inspirada por el movimiento moderno, lo que explica que ésta sea la primera institución pública en Chile que pensara una solución habitacional conjunta. La manzana tradicional fue reemplazada por una agrupación de bloques, la plaza, por las áreas verdes abiertas, y la calle de circulación rápida privilegia el tránsito de vehículos por sobre el de los peatones.

#### **2.4. La Corporación de la vivienda y los programas de autoconstrucción de 1950.**

Durante la década de 1950 el Estado sufrió una gran reestructuración. Muchas entidades públicas desaparecieron o se fusionaron, al igual que surgieron nuevas. También los presupuestos destinados a los distintos ministerios fueron redefinidos.

En este contexto aparece la CORVI (Corporación de la Vivienda), institución que nace de la fusión entre la Caja de la Habitación Popular y de la Corporación de Reconstrucción y Auxilio.

También se promulga una nueva Ley General de Construcciones y Urbanización, que impulsó con especial interés la elaboración de diferentes instrumentos de planeamiento territorial. Paralelamente, surgen los primeros programas de auto construcción dirigida por parte del Estado, proceso en el cual

participaba el Estado chileno, a través de la recién constituida CORVI, en conjunto con los Estados Unidos, a través del Instituto de Asuntos Interamericanos.

El Plan Nacional de Viviendas, que se propuso la CORVI en conjunto con el Instituto de Asuntos Interamericanos, necesitó realizar algunas reformas en el ámbito financiero. En este contexto se crean dos grandes instituciones financieras, como son la Corporación Nacional de Inversiones de Previsión y el Banco del Estado, con el propósito de administrar los fondos necesarios para la realización de las políticas sociales del Estado, entre ellas el Plan Nacional de Viviendas.

El Estado chileno incentiva la participación de privados en los Planes Nacionales de Vivienda, lo que fue asumido de un modo especial por la Cámara Chilena de la Construcción, agrupación gremial creada el año 1951, con el lema "construir más y construir mejor".

Entre los años 1953 y 1958 el sector público participó en la construcción de cerca de cuarenta mil viviendas a lo largo de todo el país, lo que significó construir seis mil seiscientas viviendas anuales, cifra bastante pequeña en relación con un déficit habitacional que bordeaba las quinientas mil viviendas el año 1960.

Durante este período surgieron en Santiago grandes conjuntos de viviendas sociales que superaron las mil unidades, y que se ubicaron en las zonas periféricas de esta ciudad, entremezclándose con los conjuntos de vivienda que se levantaron gracias a la acción de los programas de autoconstrucción y con asentamientos espontáneos de viviendas con muy bajos niveles de calidad. Estas grandes intervenciones comenzaron a desencadenar importantes procesos de segregación social de la población.

## **2.5. Ley sobre el Plan Habitacional y El Programa Nacional de Viviendas de 1959.**

Hacia fines de los años cincuenta se continuó con medidas tendientes a incentivar más decididamente el papel de los agentes privados en la solución del problema de la vivienda. Lo anterior quedó representado por la promulgación en 1959 de la ley del Plan Habitacional (DFL N° 2), que se constituyó como la nueva forma de encarar los problemas de vivienda en Chile. El Plan Habitacional estableció una larga lista de franquicias que intentaron promover la acción de los privados y motivar de paso la edificación de la vivienda propia, por parte de los mismos afectados, tanto de los grupos más pobres de la población como de aquellos estratos que tenían capacidad adquisitiva. Esta Ley estuvo fuertemente influenciada por la Cámara Chilena de la Construcción, quienes creían que era necesario para solucionar la crisis habitacional, incorporar a los privados en la construcción de viviendas sociales, para lo cual se hacía necesario efectuar medidas que aseguraran cierta rentabilidad de esta fracción del mercado.

Las metas propuestas por la Ley sobre el Plan de Habitaciones de construir 57.870 viviendas al año no logró alcanzarse. Parte de los motivos que hicieron

fracasar estas medidas están relacionados con el terremoto de 1960 y la crisis económica que sobrevino al país a partir del año 1962. A través del Plan Habitacional, se logró la construcción en promedio de 32562 viviendas por año, desde el año 1959 que se implementó, hasta el año 1965, cuando se reformó.

El año 1965 se crea en nuestro país el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), institución que persigue coordinar todas las acciones y programas realizadas por el Estado en materia habitacional, como la distribución de los recursos para la construcción de viviendas, la planificación del desarrollo urbano y la atención de obras de equipamiento comunitario, pavimentación e instalaciones sanitarias, etc. El MINVU se encargó de coordinar a todas las instituciones anteriormente creadas para resolver la crisis habitacional y se preocupó fuertemente de la urbanización de las ciudades, redefinió algunos límites urbanos y unificó los planes reguladores que tenían los municipios.

## 2.6. Operación sitio de 1965.

Una de las primeras medidas adoptadas por el recién creado ministerio fue la llamada "Operación Sitio". Este programa se fundaba en los principios de la autoconstrucción, privilegiando el acceso a la tierra más que a la vivienda. Entre los años 1965-1970, se entregaron cerca de 71.000 "Operaciones Sitio" en todo el país, de las cuales cerca de un 70 por ciento se localizaron en la periferia de la ciudad de Santiago.

Las metas propuestas por la nueva versión del Plan Habitacional, realizado a partir de 1965, no se consiguieron en su totalidad. De las 360.000 viviendas que se esperaban construir para el año 1970, sólo se lograron realizar 311.000. Se iniciaron cerca de 240.000 viviendas, de las cuales se terminaron 230.000. Adicionalmente se entregaron 71.000 operaciones sitio.

## 2.7. Los Planes de emergencia y las reivindicaciones sociales del problema habitacional, 1970.

Con la llegada del gobierno de la Unidad Popular (UP) a cargo del presidente Allende, el tema de la vivienda social adquiere mucha relevancia en la discusión política. El discurso de izquierda desvaloraba la propiedad privada, basados en principios de equidad y en la Teoría marxista de la explotación. Durante este período se realizan gran cantidad de tomas ilegales de terrenos y viviendas abandonadas. En el siguiente cuadro se puede observar la gran proliferación de las tomas ilegales.

**CUADRO N° 8: OCUPACIONES ILEGALES DE TERRENOS ENTRE 1968, 1971**

Año	Nº de Tomas	Porcentaje
1968	8	1,92%
1969	21	5,05%
1970	215	51,68%
1971	172	41,35%
<b>Total</b>	<b>416</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: "La Vivienda social en Chile" de Rodrigo Hidalgo, pp. 318

Estas tomas lideradas en su mayoría por el MIR, fueron denominadas “campamentos”, atribuyéndosele un carácter paramilitar. El tinte político de estas tomas se comprende al fijarnos en el lema con que estos grupos se apropiaban de las propiedades, por ejemplo, “casa o muerte” o “de la toma al poder”. Para el año 1971 se calcula que sólo en la ciudad de Santiago 57.000 familias habitaban en campamentos o tomas ilegales, lo que representaba un 10% de los habitantes de Santiago.

Durante este período se establece un “plan de Emergencia”, que consiste en una serie de programas tendientes a terminar con la crisis habitacional en nuestro país. El primero de estos planes se formuló el año 1971, y consistía en cuatro programas básicos:

01. Programa de construcción de viviendas, que consistía en edificar 89.069 viviendas a través de canales públicos (CORVI, CORHABIT, CORMU.)
02. Programas de financiamiento de viviendas al sector privado, que se relaciona con financiar 15000 viviendas a través del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo.
03. Programas de urbanización de sitios, que estaban destinados a urbanizar 110.191 sitios a través de la Corporación de la Vivienda, Corporación de Obras Urbanas y Corporación de Servicios Habitacionales. De ese total 65.000 soluciones se abocarían a otorgar servicios básicos de la “operación sitio”, el resto, 45.191 urbanizaciones, estaban asociadas a nuevos campamentos.
04. Programas de equipamiento social, que abarcan una serie de subprogramas correspondientes a las principales líneas de acción de la dirección de equipamiento social del Ministerio de la Vivienda.

Aún cuando se plantean reformas profundas en cuanto a políticas habitacionales, como son los Planes Anuales de Vivienda, en la práctica estas reformas no pudieron llevarse a cabo, dada la intervención del ejército, luego de declararse inconstitucional el gobierno de Salvador Allende.

Es difícil hacer un balance de las políticas realizadas en este período ya que quedaron interrumpidas, sin embargo, se puede señalar con justicia que fueron políticas sumamente ambiciosas. En el siguiente cuadro se presenta el resultado efectivo que se alcanzó, en cuanto a las políticas de vivienda social, realizados durante los tres años de gobierno de Salvador Allende.



## CUADRO N° 9: VIVIENDAS INICIADAS Y TERMINADAS POR EL SECTOR PÚBLICO, ENTRE 1971 Y 1973

Años	Iniciadas	Porcentaje	Terminadas	Porcentaje
1971	61.030	59,71%	14.168	24,77%
1972	20.312	19,87%	16.164	28,25%
1973	20.877	20,42%	26.876	46,98%
<b>total</b>	<b>102.219</b>	<b>100,00%</b>	<b>57.208</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: "La Vivienda social en Chile" de Rodrigo Hidalgo, pp. 334

### 2.8. Políticas habitacionales del gobierno militar.

El gobierno Militar llevó a cabo un nuevo modelo de desarrollo para el país, lo que tuvo significativas consecuencias en la formulación de las políticas sociales. A partir del año 1975 se comenzaron a instaurar políticas fuertemente inspiradas en los principios de la economía de libre mercado, la eficiencia en la administración de los recursos públicos y la modernización del Estado. La nueva estrategia de desarrollo promovida en ese tiempo, y que perdura hasta el día de hoy, buscó el crecimiento económico por medio de la desregulación de la economía, la apertura al comercio exterior y la descentralización del país.

El proceso de descentralización del país significó la regionalización de los ministerios. El año 1975 el MINVU vio alterada su estructura creándose Secretarías Regionales desde las cuales se comenzaron a administrar en forma más o menos autónomas los recursos utilizados para las políticas de vivienda social. El Servicio de vivienda y Urbanización (SERVIU), fue el nuevo organismo encargado de repartir los fondos hacia las distintas secretarías regionales del MINVU. Los Servicios de Vivienda y Urbanización son Instituciones Autónomas del Estado, relacionadas con el Gobierno a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con personalidad jurídica de derecho público, con patrimonio distinto del Fisco, y de duración indefinida.

En cuanto a las políticas de viviendas sociales llevadas a cabo durante este período, podría decirse que existieron tres reformas significativas:

01. La Política Nacional de Desarrollo Urbano
02. Los programas de Erradicación y Radicación de Campamentos
03. El Sistema de Subsidio Habitacional.

La primera reforma consistía en liberalizar el suelo, vale decir, aumentar la oferta de terreno con el objetivo de hacer descender su precio, y solucionar de esta forma el enorme déficit habitacional. Esta nueva política de desarrollo urbano planteaba que "el suelo ya no sería más un bien escaso". En la práctica, los

procesos especulativos hicieron que los precios de los terrenos no bajaran en absoluto, y promovieron un crecimiento descontrolado de las ciudades. Por ejemplo Santiago aumentó cerca de 3000 hectáreas anuales desde 1980 a 1985. Este fenómeno fue reconocido como desastroso por el mismo Ministro de Vivienda y Urbanismo de la época don Miguel Ángel Poduje, por lo que se volvió a los antiguos planos reguladores que tenían las ciudades.

La segunda reforma importante de este período fueron los programas de Erradicación y Radicación de campamentos. El programa de Erradicación de campamentos, consistía en trasladar a los habitantes de campamentos deficitarios a poblaciones nuevas, las cuales contaban con servicios higiénicos aceptables. Para la realización de estos programas se creó una tipología de vivienda social denominada “Vivienda Básica”, la cual consistía en tres tipos de viviendas que continúan vigentes hasta nuestros días:

- Las Viviendas básicas Tipo A son viviendas de un piso emplazadas en terrenos de 100 metros cuadrados, con una superficie construida de 25 metros cuadrados, y una superficie ampliable hasta completar los 35 metros cuadrados y cinco camas en planta.
- Las Tipo B, son viviendas de dos o más pisos, instaladas en predios de 60 metros cuadrados, con 30 metros cuadrados construidos y una superficie ampliable hasta completar 35 metros cuadrados y cinco camas de planta.
- Las Tipo C, son viviendas en bloques de departamentos, con 35 metros cuadrados construidos y cinco camas de planta.

Los terrenos escogidos para instalar las poblaciones de viviendas básicas quedaban en lugares periféricos de las ciudades y no contaban con los servicios mínimos necesarios de transporte, trabajo, salud y educación. Esta forma de erradicación de campamentos generó gran segregación social.

Las viviendas Tipo B, también fueron llamadas PET, ya que correspondía al tipo de vivienda que se entregaban a través del programa especial para trabajadores.

Los programas de radicación consistieron fundamentalmente en urbanizar algunos campamentos que no contaban con los servicios de alcantarillados y agua potable, y que eran el resultado de la Operación Sitio, de la cual ya hablamos con anterioridad.

La tercera medida- y la más relevante en consideración al enfoque de este trabajo- se refiere a la creación del Sistema de Subsidios Habitacionales. Esta medida es la más interesante en cuanto los principios que la generaron no sólo siguen vigentes, sino que constituyen la base de las políticas habitacionales

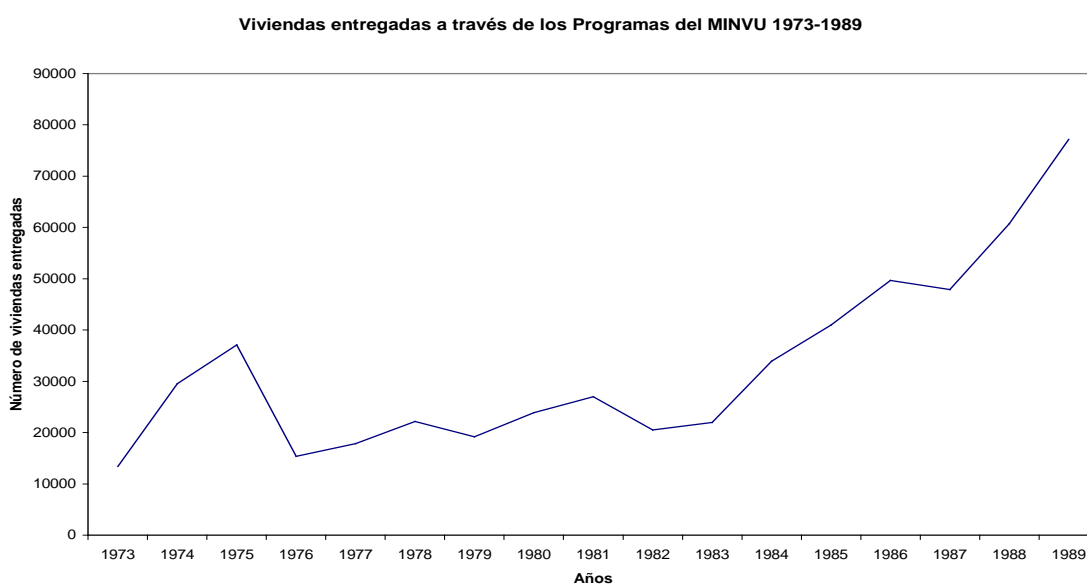
llevadas a cabo por los gobiernos de la Concertación.

El sistema de subsidios habitacionales fue creado con las siguientes características:

01. Es redistributivo del ingreso: A mayor valor de la vivienda, menor subsidio.
02. Es una donación de monto determinado y conocido, tanto por quien la recibe como por la comunidad que la otorga.
03. El subsidio habitacional es un subsidio a la demanda y no a la oferta, es decir, se entrega a los beneficiarios y no a las constructoras. Los demandantes pueden buscar en el mercado la vivienda que más se acomode a sus necesidades.
04. La postulación al subsidio se plantea en forma simple y expedita, a la cual pueden postular todas las familias que no tuvieran una vivienda en propiedad. La selección de los beneficiados es objetiva, impersonal y no discrecional, debido a que se asignan puntajes, los que se relacionan con el ingreso, ahorro y tamaño del grupo familiar. Se puede postular al subsidio en forma individual y colectiva.

Los componentes básicos de este sistema fueron el ahorro de los interesados, el monto del subsidio estatal, y un crédito hipotecario otorgado por el Banco del Estado.

Enseguida presento un gráfico donde se ve la evolución de la cantidad de viviendas construidas por acción directa, indirecta o mixta del Ministerio de Vivienda. Se puede observar que ésta como tendencia fue creciente a través del tiempo, con algunas bajas en los períodos de recesión económica, y que existe un despegue a partir del año 1984.



Fuente. Elaboración propia, a partir de datos aparecidos en [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl).

El Sistema de Subsidio Habitacional, consistía en tres programas de Subsidio: el Subsidio General, el Subsidio Dirigido y el Subsidio Rural. Los programas incluidos dentro de la primera categoría, estaban pensados como subsidios para personas de clase media, los programas pertenecientes al Subsidio Dirigido estaban pensados para personas de clase baja, y el subsidio rural, era para personas relacionadas con el mundo agrícola.

Los montos de los subsidios dependían del tramo de valor de la vivienda. Tanto el valor de las viviendas a las que se postulaba, como el monto del subsidio estaban avaluadas en unidades de fomento (UF), instrumento de valor financiero inventado en este período y que también sigue vigente.

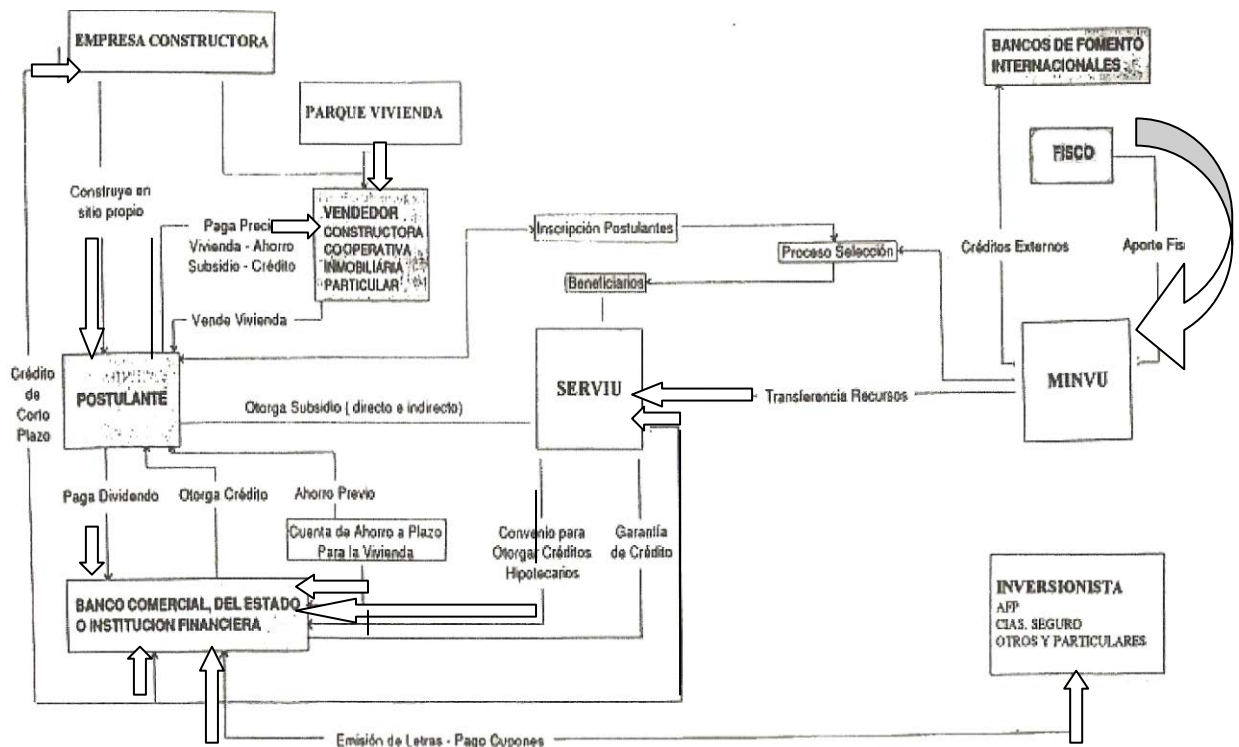
Enseguida presento un cuadro donde se observa la forma en que se otorgaban estos subsidios a la demanda.

**CUADRO Nº 10: TRAMOS DE SUBSIDIO HABITACIONAL SEGÚN VALOR DE LA VIVIENDA Y MONTO DE LOS CRÉDITOS HIPOTECARIOS**

Tramo de valor de la vivienda	Monto del subsidio directo	Monto máximo de crédito
Hasta 400 UF	150-140-130 o 120 UF	280 UF
Más de 400 UF y hasta 900 UF	130-120-110 o 100 UF	670 UF
más de 900 UF y hasta 2000 UF	110-100-90 o 80 UF	1000UF

Fuente: "La Vivienda Social en Chile", Rodrigo Hidalgo, pág. 397

El Sistema de Subsidios funcionó de acuerdo al siguiente esquema:



Fuente: "La Vivienda social en Chile", Rodrigo Hidalgo, pág. 396

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo obtiene fondos desde el fisco y de bancos internacionales, y los transfiere al SERVIU. Este organismo por una parte, entrega un subsidio directo a los beneficiarios, previo proceso de selección (que está a cargo del MINVU), y con estos fondos los beneficiarios compran sus hogares a constructoras privadas. Por otro lado el SERVIU, garantiza los créditos hipotecarios que entrega el Banco del Estado, y el banco entrega los fondos a los trabajadores obteniéndolos de inversionistas que tiene sus dineros depositados ahí. Esta sería una forma de subsidio indirecto a la demanda.

La postulación a los subsidios puede ser hecha de manera individual o colectiva. Si se postula en forma colectiva los individuos no reciben directamente el dinero sino que existen entidades organizadoras, que agrupan algún número importante de postulantes, presentan su postulación conjunta al MINVU, y administran los ahorros de los beneficiarios del subsidio para comprar conjuntos habitacionales a constructoras privadas. Estas entidades organizadoras pueden ser tanto públicas como privadas.

Si bien las estructuras generadas por el gobierno militar constituyen la base de las políticas posteriores, la cantidad de recursos que se destinó en este período a obras sociales fue muy inferior la cantidad destinada por los gobiernos de la Concertación, lo que redundó en un déficit habitacional acumulado para 1988 de un millón de viviendas. Para el año 1992 esta cifra se redujo a cerca de 890.000 viviendas, y para el año 2004, se calcula un déficit de viviendas que asciende a los 542.543 hogares.

## **2.9. Política de viviendas sociales durante los 90's.**

En esta sección agrupo las políticas aplicadas por los dos primeros gobiernos de la Concertación. La razón analítica de esto, es que las innovaciones establecidas durante el período 1990-1995, tuvieron que asentarse durante el siguiente mandato, cuyo desempeño en materia habitacional tuvo relación con una política de emergencia, dado los temporales de 1997 y de mejoras de las políticas propuestas con anterioridad. Parte de la información utilizada en esta sección ha sido extraída de un informe técnico del Plan habitacional del MINVU presentado al Colegio de Arquitectos el año 1997 a raíz del desastre de las casas COPEVA<sup>7</sup>.

Las principales innovaciones impuestas por el nuevo gobierno, en materia habitacional, tienen que ver con la redefinición de los niveles de calidad mínima

---

<sup>7</sup> El informe se titula: "Las casas de plástico: viviendas para la miseria", y fue presentado por Sergio González Espinoza.

de las viviendas existentes y las que se estaban entregando, la diversificación de programas de subsidio y el aumento de los recursos destinados a este tipo de políticas. También se preocuparon de regularizar la situación dentro de las tomas y terminar con la segregación social que produjo la elección de terrenos aislados para edificar viviendas durante el régimen militar.

La preocupación social de los nuevos gobiernos fácilmente puede observarse en el incremento de los requerimientos de calidad para las habitaciones entregadas. Por ejemplo los hogares construidos durante los años '80s medían entre 38 y 40 metros cuadrados, durante los 90's estos requerimiento aumentaron a 42 y 44 metros cuadrados. También se exigieron mayores niveles de calidad en los materiales, techos, canaletas y bajadas de agua, etc.

A los programas de vivienda básica y especial para trabajadores creados durante el gobierno militar, se adicionó una nueva tipología de habitación popular, llamada vivienda progresiva. Este tipo de proyectos considera la construcción de las viviendas sociales en dos etapas. La primera contempla como mínimo un sitio urbanizado y una unidad sanitaria y la segunda la ejecución del resto del proyecto aprobado para la vivienda. La primera etapa tenía un costo promedio de 120 UF y la segunda 70 UF. Estas cifras incluían los costos de urbanización y de los terrenos<sup>8</sup>.

Las formas de financiamiento de este programa eran similares a las del programa de vivienda básica, vale decir, un crédito hipotecario dado por el Ministerio, un subsidio y ahorro de los beneficiarios. La diferencia fundamental era que estos proyectos se realizaban en etapas.

En mayo de 1992 se publica en el Diario Oficial la nueva Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, cuyo contenido reemplaza el antiguo texto vigente desde la década de los 30. Entre las innovaciones de mayor relevancia cabe destacar las referidas a la planificación y urbanización. Su contenido en esos aspectos está orientado claramente a mejorar la calidad residencial.

El año 1995 se incorporan a los programas de créditos, los Leasing habitacionales, que consisten en el cobro de arriendos económicos con compromiso final de compra<sup>9</sup>.

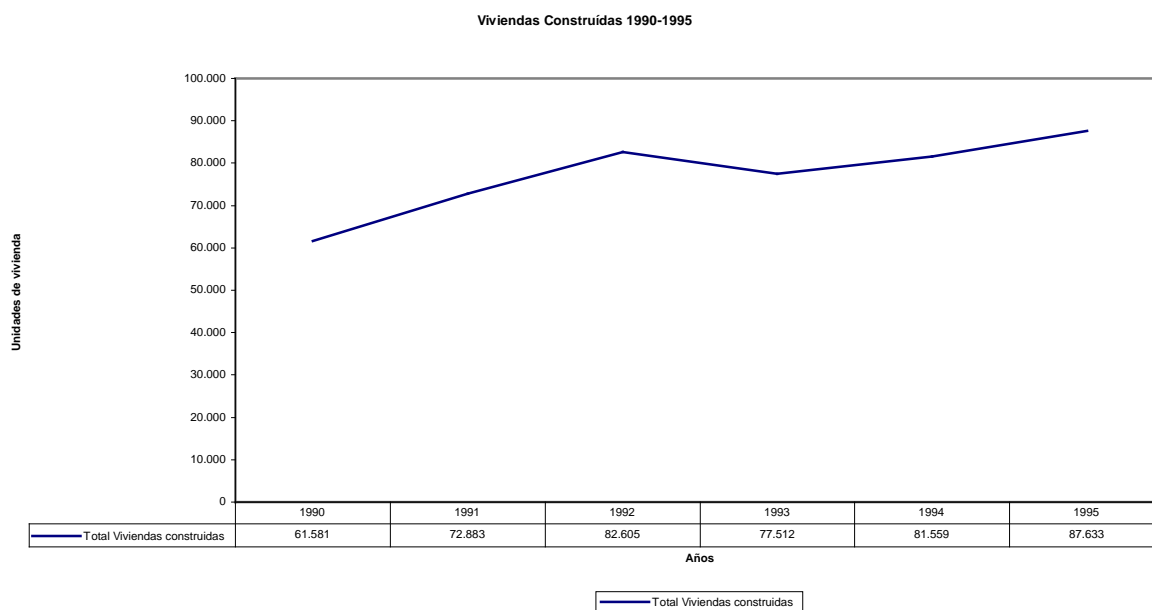
A mediados de los años '90 el gobierno se enorgullecía por los logros alcanzados en cuanto a la disminución del déficit habitacional, a través del reformado sistema de subsidios habitacionales.

---

<sup>8</sup> El programa de vivienda progresiva rescata un poco el espíritu de los programas de autoconstrucción, en cuanto considera que los individuos pueden crecer por sí solos, y el Estado les da la posibilidad de hacerlo en forma dirigida.

<sup>9</sup> Este programa recuerda las primeras formas de beneficencia que se dieron en Chile.

## Evolución Cantidad de Viviendas Sociales terminadas 1990-1995



Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias del MINVU

El año 1997 se desató un escándalo respecto a la calidad de las viviendas y lo poco apto de los terrenos donde estaban construidas, a causa del desastre que produjeron los temporales.

Según un informe oficial del MINVU, presentado a raíz del escándalo, las viviendas sociales dañadas a causa de los temporales en todo el país, eran al rededor de cincuenta y seis mil, veinticinco mil de estas pertenecientes a la Región Metropolitana.

El informe presentado por el MINVU sólo aludía a las viviendas de las cuales se hacía responsable. No se incluía en éste a las viviendas construidas con anterioridad a junio de 1992, por hallarse vencido el plazo de responsabilidad legal del SERVIU (que en esa época era de 5 años.) Tampoco se contabilizaba las viviendas entregadas por las empresas constructoras. Según un estudio presentado en la misma época por el Colegio de Arquitectos, el número total de viviendas sociales afectadas por la catástrofe fue de unas 200.000.

El MINVU responsabilizó a la empresa constructora COPEVA por el escándalo y entabló una demanda judicial por incumplimiento de contrato. La empresa constructora se defendió diciendo que tal acusación era injusta, pues habían cumplido a cabalidad con las especificaciones técnicas del contrato, asunto que quedaba demostrado por el hecho de ser recibidas sus obras y aceptadas por la Inspección Técnica designada por el ministerio. Algunas declaraciones hechas por la constructora en la época, son elocuentes:

"SERVIU Metropolitano, a través de su Inspección Técnica aprobó las obras ejecutadas...y, en definitiva les otorgó la recepción, cosa que también fue hecha por la Municipalidad. SERVIU calificó las obras con la excelente nota de 94 sobre 100, una de las más altas que se conocen". (...) "Si Serviú quiere introducir mejoras en algún aspecto puntual de las viviendas, es, por tanto, indispensable aumentar el presupuesto. De lo contrario, no puede imputarse culpa a la Constructora si las viviendas construidas, con estricto apego a las especificaciones del SERVIU, muestran falencias."

"En lo que se refiere a las presuntas deformaciones de losas, grietas y otros defectos constructivos que la demanda imputa a la falta de diligencia constructiva de Copeva, hacemos presente y recordamos que lo solicitado por el Serviú a Copeva fue una obra gruesa. Esto significa que no se encomendó a Copeva la realización de terminaciones..."

"Serviú ha reconocido esto y por escrito, al solicitar a Copeva una orden de trabajo para introducir mejoras (o sea, obras adicionales) obligándose a pagar 12 UF adicionales por vivienda. O sea, Serviú ha aumentado el presupuesto para mejorar (no reparar) aquellos aspectos débiles de sus Bases..."

Al final del escrito se queja, porque según ello, "SERVIU ha llevado la imagen de Copeva al borde de la ruina." y para mejorar esta imagen y resarcirse de los daños morales ocasionados, finalizan demandándolo por 60 millones de dólares.

Finalmente este proceso judicial terminó en un avenimiento, en que el MINVU se comprometió a reparar las filtraciones con un hidro-repelente y a colocar canales y bajadas con cargo al nuevo subsidio de 12 UF.

Por su parte la empresa debió reparar las techumbres, canterías, fisuras y los otros daños que quedan fuera del subsidio.

Firmaron este avenimiento además del MINVU y COPEVA otras catorce empresas constructoras:

SAG S.A, García Popelaire, Alta bell, Transportes y Excavaciones, Diez-Luongo, Weil y Cía, Constructora Maya, Litco Ltda., Bío Bío S.A., Hepner y Muñoz, Consanit Ltda., Proctora Ltda., Bolomburu, y Magal.

No le fue igual de bien a los 4 profesionales inspectores del SERVIU Regional Metropolitano, que fueron suspendidos de sus cargos y amenazados de sumario.

Al poco tiempo se produjo una sorprendente condena y sanción para COPEVA, por parte de la Cámara Chilena de la Construcción. COPEVA fue castigado con seis meses de suspensión de los registros de la institución. En la



fundamentación de la sanción no se menciona absolutamente nada de las comprobadas deficiencias de las viviendas, sino que sancionaba "la falta elemental de prudencia al repartir regalos", aludiendo al caballo que le fue regalado al ministro de vivienda, señor Hermosilla.

Esta situación significa un antecedente importante de la necesidad de regulación en cuanto a la calidad de las soluciones habitacionales entregadas por privados, y de una mayor supervisión del Estado de los contratos que se establecen y de la calidad de la Inspección Técnica.

## **2.10. La Nueva Política habitacional.**

Se dedicará un capítulo completo a analizar la nueva política habitacional, sin embargo, en este capítulo sobre la historia de las distintas políticas habitacionales se hará una especie de idea somera de lo que significa la Nueva política Habitacional implementada a inicios del año 2003. Mi idea es poner en contexto las nuevas políticas adoptadas, a modo de introducción del capítulo siguiente. Las innovaciones implementadas son una respuesta a las políticas aplicadas durante los '90s y pretende justamente solucionar algunas distorsiones de los programas de estos años. La mayor parte de la información que utilizo en esta sección fue extraída del paper de Vespa (2005), sobre vivienda social y de algunos informes de la Cámara Chilena de la Construcción y del MINVU.

Durante la década de los 90's, la vivienda básica SERVIU (de 300 UF o menos), tenía un costo de 210 UF<sup>10</sup>, de los cuales 10 UF eran financiados con ahorros de los beneficiarios, 140 UF con subsidio del Estado y 60 UF con créditos. Para el año 2002 este Ministerio contaba con 290.000 deudores, de los cuáles el 70% no estaba al día con el pago de su dividendo, lo que significaba aproximadamente 430 millones de dólares de deuda y un 25% de incobrables. Sumado a ello, las políticas no estaban bien focalizadas, porque mucha gente no perteneciente a los deciles más pobres, utilizaba estas políticas como solución habitacional.

Todo esto llevó a que el Gobierno diseñara una "Nueva Política Habitacional", que se implementó en parte durante el año 2003, y que quedó completamente asentado durante el 2004. Esta nueva política habitacional, consistió básicamente en transferir mayores fondos para la provisión de viviendas de menos de 300 UF, eliminar la vivienda básica y reemplazarla por Viviendas Sociales Dinámicas Sin Deuda (VSDSD) y dejar de ser el proveedor de las viviendas sociales de más de

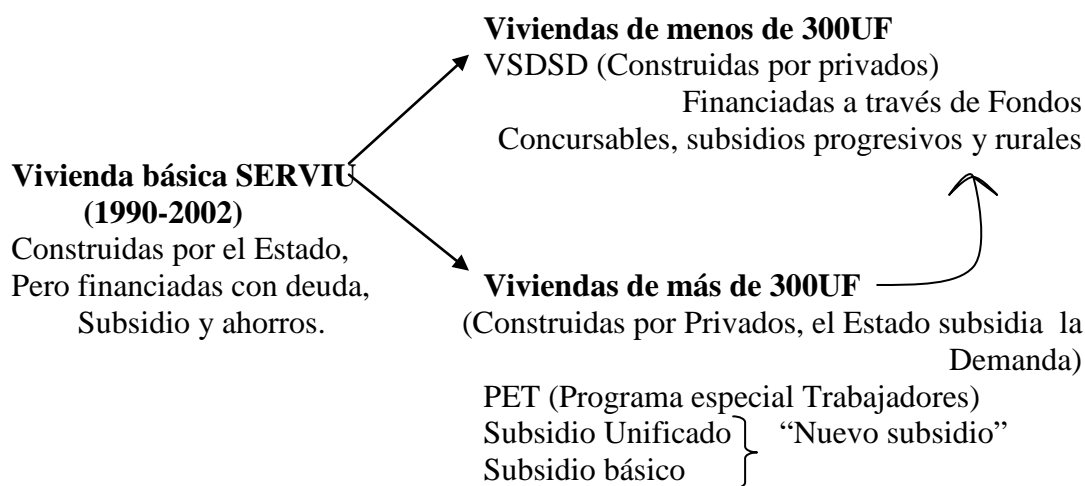
---

<sup>10</sup> Dada la subida general de las tierras durante los años 2000 esta vivienda está actualmente evaluada en 300 UF

300 UF, dando subsidios a la demanda para que los respectivos beneficiarios pudiesen comprarlas por sí mismos a las constructoras.

El programa de Viviendas Sociales Dinámicas Sin Deuda (VSDSD), como lo indica su nombre consiste en entregar una solución habitacional “dinámica”- es decir, puede ampliarse- y sin deuda, a diferencia de las antiguas Viviendas básicas que se financiaban casi en un 30% con crédito.

Las viviendas avaluadas por sobre las 300UF, son obtenidas por la gente mediante el “programa especial trabajadores” (PET), y los subsidios básicos y unificados, que a partir del 2003 han sido agrupados bajo el concepto de “Nuevo subsidio”. Para dar estos subsidios aumentaron las dificultades, de tal modo que los beneficiarios, efectivamente pertenezcan al 30% más pobre del país.



Otra particularidad de la oferta de viviendas sociales, es que año a año además de aumentar el número de familias que necesitan una solución habitacional, debe solucionarse el déficit habitacional que se arrastra de años anteriores. Se estima que el 12.1% de los fondos destinados a viviendas sociales, están destinados para la demanda surgente de viviendas sociales, el resto corresponde a déficit de años anteriores.

### 2.10.1. La demanda

Si mantenemos el criterio y dividimos a los demandantes de viviendas sociales entre los que requieren casas de menos de 300 UF, y de los que demandan viviendas de más de 300 UF, podemos observar que, a partir de la nueva política

habitacional, la demanda por habitaciones de más de 300 UF aumentó, mientras que disminuyó la demanda por viviendas de menos de 300 UF.

Analíticamente se suponía que debía ocurrir lo contrario, dado que las viviendas de menos de 300UF (VSDSD), son enteramente subsidiadas, mientras que las otras deben ser financiadas en parte con deuda de los beneficiarios. Se esperaba que los indigentes que se encontraran en el borde, vale decir, que estuviesen un poco por encima de los requisitos para ser beneficiarios de VSDSD, iban a tener incentivos a sub declarar sus ingresos, de esa forma se hace dueño de una vivienda dinámica y con los mayores ingresos, realizarle transformaciones.

Vespa (2005) dice que estos incentivos perversos fueron exitosamente resueltos gracias a las mayores restricciones para las postulaciones menores de 300 UF, y la mayor facilidad en el caso de las de más de 300 UF.

Este mercado funciona normalmente con exceso de demanda, pero luego de la nueva política de vivienda social, el exceso de demanda de las viviendas de más de 300 UF ha aumentado mucho más que las otras de menos de 300 UF.

**CUADRO Nº 11: Excesos de demanda por tramos de subsidio (unidades)**

Tipo de vivienda		2003	2004	Cambio
<b>Viviendas de menos de 300UF</b>	Oferta	50,302	49,542	-1,5%
	Demanda	80,849	82,981	2,6%
	Exceso de Demanda	30,547	33,439	<b>9,5%</b>
<b>Viviendas de más de 300UF</b>	Oferta	43,956	40,437	-8,0%
	Demanda	66,526	89,934	35,2%
	Exceso de Demanda	22,57	49,497	<b>119,3%</b>

*Fuente: Documento de trabajo Nº 24 Cámara Chilena de la Construcción*

La nueva política habitacional llevada a cabo a partir del año 2003, disminuyó en la práctica la oferta de viviendas sociales de más de 300 UF, y contra los pronósticos aumentó la demanda de este tipo de viviendas, incrementándose aún más el exceso de demanda.

## **2.11. Síntesis de los programas de Viviendas implementados hasta la fecha.**

En los capítulos precedentes hemos mencionado la existencia de distintos programas de gobiernos, tendientes a reducir el déficit habitacional, tanto cualitativa como cuantitativamente. En esta sección pretendo entregar un detalle de los distintos programas existentes de subsidio, ahorro y crédito.

El MINVU incentiva la construcción de viviendas a través de dos ejes:

- En primer lugar, el Gobierno canaliza las demandas habitacionales de las familias pertenecientes a los estratos socioeconómicos bajos y medios a través de una diversificada oferta de programas habitacionales que pretenden dar cuenta de la gran heterogeneidad de las situaciones sociales como el ingreso, la localización espacial y el grupo familiar. Básicamente, los programas habitacionales se pueden aglutinar en dos modalidades: la contratación directa de conjuntos de viviendas sociales por parte de los SERVIU regionales (subsidio a la oferta) y la entrega directa de subsidios a los beneficiados (subsidio a la demanda).
- En segundo lugar, el Estado influye mediante la mantención y promoción de diversas ventajas tributarias relacionadas a las viviendas DFL-2.

De acuerdo al estrato socio-económico los distintos programas de subsidio establecen requisitos de ahorro previo y otorgan créditos hipotecarios.

### **2.11.1. Sobre los subsidios**

Existe gran diversidad de subsidios dependiendo de la localización de los beneficiados, del grupo etario y el nivel socio económico. Básicamente, en la actualidad existen cuatro tipos de subsidio: el subsidio general o nuevo subsidio, el subsidio rural, el subsidio unificado y el fondo solidario de la vivienda.

#### **01. Subsidio general o nuevo subsidio.**

Este programa de subsidio no está dirigido a personas interesadas en adquirir una vivienda de menos de 1000 UF<sup>11</sup>, para lo cual se exige un ahorro previo de 20 UF, y se les otorga un subsidio de 90 UF. El resto del valor de la vivienda se financia con un crédito hipotecario. La postulación a este tipo de subsidio puede ser individual o colectiva. Este programa permite a los beneficiarios la compra de viviendas nuevas o usadas o aplicar la construcción en un terreno propio.

#### **02. Subsidio rural**

Los subsidios rurales están destinados a ayudar a combatir el déficit habitacional en provincias. Este subsidio establece distintos tramos de acuerdo al costo de la solución habitacional y del nivel de ahorro exigido. Por lo general no contempla que créditos para los beneficiarios, con excepción de rehabilitación patrimonial y de interés territorial. Además de estas modalidades

---

<sup>11</sup> En la X región y en las islas Juan Fernández y De Pascua, este valor se eleva a 1200UF.

este subsidio contempla tres instancias de subsidio: el Subsidio Rural Titulo I, para personas con sitio propio; el Subsidio Rural Titulo II, para la formación de nuevos villorrios; y el Subsidio Rural Titulo III, para mejoramiento de una vivienda existente.

- Con sitio propio: destinado habitantes rurales (campesinos, pescadores, mineros etc.) que posean terrenos no superiores a 8 hectáreas de riego. El monto del subsidio es de 170 UF, y se exige al menos 10 UF de ahorro.
- En villorrios: para aquellos que desean construir vivienda en asentamientos poblacionales existentes o nuevos villorrios planificados. El monto de subsidio en este caso es de 200 UF, y se exige al postulante a lo menos 15 UF de ahorro.
- Para saneamiento sanitario: su objetivo son las personas que deseen satisfacer sus necesidades de urbanización de sus terrenos. A estas personas se les entregan 85 UF, y se les exige al menos 5 UF de ahorro.

Este subsidio una forma de subsidio directo o a la demanda.

### 03. Subsidio unificado

Este subsidio está pensado para familias de sectores medios, comerciantes, empleados y profesionales, con capacidad de ahorro y pago de dividendos en caso de adquirir crédito hipotecario. El subsidio permite al interesado comprar una casa nueva o usada en zona urbana o rural, y el monto va en función de tramos de costo de la construcción según se ve en el siguiente cuadro.

**CUADRO N° 12**

Tramo	Precio vivienda	Ahorro mínimo	Subsidio	Puntaje
Primer	Hasta 650 UF	65 UF	120-110-100 UF	254.198
Segundo	650 a1000 UF	100 U F	1 00-90-80 U F	316.400

Fuente: [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl)

Cabe destacar que en ciertas zonas o regiones cómo; IX, X Y XI. El monto del subsidio tiende a ser más elevado para fomentar la descentralización de las grande ciudades.

### 04. Fondo solidario de vivienda.

Esta forma de subsidio es la más predominante del último tiempo. Su característica principal es que se realiza mediante una postulación conjunta, donde un comité de vecinos establece un proyecto inmobiliario junto a una entidad organizadora que le facilita la asistencia técnica adecuada para realizar el proyecto. Este programa mezcla subsidio estatal y ahorro privado, y puede servir

para la compra de viviendas usadas, la construcción de nuevas o la construcción en terrenos propios. El monto de los subsidios va entre 280UF y 420 UF, según localización de la vivienda, más 10 UF que se destina a la asistencia técnica. El ahorro mínimo exigido es de 10 UF.

## **2.11.2. Programas de crédito.**

### **I. Crédito Hipotecario de Institución Financiera**

Las instituciones financieras establecen un monto mínimo para acceder al crédito hipotecario. El monto mínimo para obtenerlo supera las 500 UF. Sin embargo, mientras mayor sea el monto del crédito menor será la tasa de interés que cobre la institución financiera. Y por lo tanto los dividendos que se pagan mensualmente también disminuyen.

Es normal que se determine un monto mínimo para la propiedad que reciben en garantía. Esta cifra bordea las 2000 UF y el límite máximo de endeudamiento depende de las características financieras de cada persona, como la idea no es quedar tan endeudado, se recomienda que el valor total de la vivienda no sobrepase el ingreso esperado de una familia, en un plazo máximo de dos años y medio.

No está permitido, en caso de que el valor del inmueble no supere las 3000 UF, destinar más del 25% del ingreso familiar al pago del dividendo mensual. Como tampoco es aconsejable asumir este tipo de compromiso cuando más del 50% del ingreso familiar está comprometido en el pago de otras deudas. En la mayoría de los casos, siempre es posible prepagar o realizar abonos que aminoren los dividendos futuros. La única restricción para el caso del prepago es que no se podría realizar en ciertos meses del año.

Las comisiones que cobra la institución financiera (por lo general un banco) a quienes prepagar sus deudas bordean al 10% del monto del prepago. Sin embargo, es una cifra que puede ser negociada entre el cliente y la institución financiera.

Como todo crédito este también tiene su costo que se expresa en las tasas de interés que cobran los bancos. Por regla general, mientras más alto el préstamo menor será la tasa de interés, también disminuye cuando el plazo de la deuda es mayor (por ejemplo en el Banco Bci. Se utilizan las siguientes tasas bases de la letra 6.5 - 7.0 - 7.5 Y 8.0% aunque en épocas de crisis puede ser de 9.0%). Finalmente el plazo del crédito puede ser de 5, 8, 12,15 Y 20 años.

### **II. Crédito Hipotecario de SERVIU**

En general utiliza el mismo mecanismo que una institución bancaria, con la diferencia que al estar destinado a la clase socioeconómica más débil sus tasas de interés y dividendos son más flexibles y de menos costo.

### **III. Leasing Habitacional**

Contrato por medio del cual la persona o familia adquiere una vivienda en arriendo con el compromiso futuro de compra. Para acceder a esta modalidad el

precio de la vivienda no puede exceder las 1500 UF, y se financia mediante un subsidio que será pagado fraccionadamente por el SERVIU, depositado mensualmente en la cuenta de ahorro del futuro propietario semejante al subsidio unificado que se detalla mas adelante. Y un aporte pactado que comprende el monto del arrendamiento y del ahorro destinado a enterar el precio de venta, en el plazo estipulado.

### **2.11.3. Programas de Vivienda**

Todo programa habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), se rigen por Decreto Supremo, donde se establecen las normas del proceso de inscripción, postulación, selección y asignación.

Cada programa detallado a continuación, está orientado a satisfacer la necesidad habitacional de un sector de la población, dependiendo de sus ingresos, capacidad de pago y ahorros. Todos los programas de vivienda básica que comienzo describiendo dejaron de existir el año 2003. Esta es una de las características principales de la Nueva política Habitacional. La razón por la que fueron eliminados, descrita en el capítulo anterior, se debe al alto nivel de morosidad acumulada, que obligó a la autoridad considerar que era imposible imponer una deuda a los sectores más pobres del país. Estos programas eran una forma de subsidio a la oferta.

#### **01. Vivienda Básica D.S. N°62/84 (Modalidad SERVIU)**

Este programa habitacional estuvo destinado a familias de muy bajos ingresos o en condiciones de marginalidad (variación del ingreso entre 3 y 8 UF mensuales). Del sector urbano o rural.

La postulación podía ser hecha de manera individual o colectiva. Los inscritos debían estar vigentes en el registro de postulantes del servicio de vivienda y urbanismo SERVIU (acreditando ser titular de cuenta de ahorro en alguna institución financiera legalmente establecida), en los respectivos llamados.

La selección de los postulantes se determinaba por puntaje, que consideraba el factor de estratificación socio-económica, allegamiento, necesidad habitacional, grupo familiar, antigüedad de la inscripción, ahorro y calidad de postulante hábil.

El valor de la vivienda tenía un valor (promedio nacional) de 298.80 UF, valor vigente desde 1998, y se financia por:

- Subsidio estatal máximo (70% del valor de la vivienda, con un tope máximo de 140 UF)
- Ahorro del postulante, en asignación 10 UF y en postulación 5 UF, y no inferior al 4% y al 2% del precio de la vivienda.
- Crédito hipotecario SERVIU, pagadero hasta en 15 años con una tasa del 8% anual, cuyo dividendo mínimo es 0.6 UF.

- Crédito hipotecario Privado, con plazos de 8,12,15 ó 20 años, en las condiciones financieras que esta determine.

Con este programa el individuo obtiene una vivienda nueva sin terminaciones, compuesta de baño, cocina, living comedor y dos dormitorios. Su topología puede ser pareada en 1 ó 2 pisos o en block departamentos de tres pisos y una superficie edificada de entre 38 y 42 mt<sup>2</sup>.

Finalmente la ejecución del programa es a través de licitaciones públicas

## **02. Vivienda Básica de Libre Elección**

Este programa estaba destinado a familias de bajos ingresos (ingreso mensual aproximado de 6 UF) en condiciones de marginalidad habitacional, de sectores urbanos y rural. Incluía a individuos con terreno para construir su vivienda y que estuvieran dispuestos a realizar las gestiones de contratación y supervisión de las obras.

Tanto la postulación como la selección de los beneficiarios se determinaba en función de las características del programa anterior, la diferencia principal es que agregaba puntaje a aquellos que poseen el sitio para la construcción.

El precio máximo de la vivienda era de 400 UF (valor de tasación municipal) y se financiaba con:

- Aporte estatal SERVIU 140 UF (máximo sujeto a las condiciones anteriores). Ahorro del postulante, 20 UF.
- Crédito hipotecario SERVIU, hasta 100 UF en plazo máximo de 12 años, debiendo acreditar capacidad de pago y solvencia.
- Crédito Privado, en las mismas condiciones anteriores.

Con el programa la persona obtenía un certificado de subsidio que junto con el ahorro, crédito y aportes adicionales autogestionados, permiten comprar una vivienda nueva o usada, o contratar la construcción de una vivienda en el sitio que disponga.

## **03. Vivienda Básica Adulto Mayor**

Este programa estaba destinado a personas mayores de 65 años, que percibieran bajos ingresos y que buscaran solucionar su problema habitacional, o que estuvieran dispuestas a acceder a una vivienda en préstamo o arrendamiento.

- En arrendamiento, se pagaba hasta el 10% de la renta bruta del postulante y de su cónyuge, con un tope máximo de 0.3 UF mensuales.
- En comodato, no tenía cargo para el beneficio.

Esta modalidad no exigía ahorro previo.



#### **04. Viviendas Progresivas 0.5. N° 140/90**

Este programa mencionado ya en el capítulo anterior, continúa vigente hasta nuestros días. Se divide en tres subprogramas o etapas. Tanto la postulación como la selección se realizan de la forma en los programas anteriores.

##### **- Vivienda Progresiva Primera Etapa. Modalidad SERVIU**

Destinada a familias en situación de extrema marginalidad o allegamiento. No disponen de sitio propio. Que puedan ahorrar pero no endeudarse. El puntaje de selección agrega al grupo familiar del postulante. El precio de la vivienda, es aproximadamente de 140 UF (destacando el hecho de que en esta etapa no hay crédito), y se financia con:

- Subsidio estatal 132 UF máximo.
- Ahorro del postulante 8 UF.

Con este programa se obtiene un sitio urbanizado (luz, agua, alcantarillado, en conjunto urbano. Y una construcción inicial que contiene baño y cocina.

##### **Primera Etapa, Modalidad Privada**

Destinada a familias o personas que sean propietarias de sitio, lo estén comprando o tenga compromiso de compraventa. Busquen impulso para comenzar su casa que será terminada con recursos propios. Estén dispuestas a asumir la gestión y supervisión de obras. Perciban ingreso aproximado a 3 UF y no estén en condiciones de endeudamiento.

El precio de la vivienda es aproximadamente de 140 UF y se financia con:

- Subsidio estatal máximo de 132 UF.
- Ahorro del postulante de entre 3 y 8 UF si el sitio disponible tiene deuda pendiente (en caso de sitio totalmente pagado no requiere ahorro).

Con este programa se accede a un certificado de subsidio que junto al ahorro que posea el solicitante le permite: construcción inicial que contenga baño y cocina, urbanización del sitio y del conjunto habitacional y la posibilidad de cancelar parte del saldo de la deuda por el terreno contratando asistencia técnica.

##### **Segunda Etapa, Modalidad Privada**

Programa dirigido a familias que han sido beneficiarias de la primera etapa de vivienda progresiva y no han podido completar en dos años su vivienda definitiva. Han sido asignatarias de caseta sanitaria o solución similar y quieren ampliar la unidad inicial. Pueden ahorrar y están en condiciones de pagar dividendos mensuales si solicitan crédito, debiendo hipotecar la vivienda para su obtención.

El precio de esta segunda Etapa es aproximadamente de 70 UF. y se

financia de la siguiente manera según sea el caso del postulante:

- a) Si el postulante recibió un subsidio máximo de 100 UF por la primera etapa:
  - Subsidio estatal máximo de 35 UF
  - Ahorro del postulante 5 UF.
  - Crédito hipotecario (optativo máximo) 30 UF.
- b) Si recibió 132 UF de subsidio:
  - Aporte fiscal máximo 18 UF.
  - Ahorro del postulante 5 UF.
  - Crédito hipotecario (optativo máximo) 47 UF.

Con este programa se accede a un certificado de subsidio que junto al ahorro permiten: la construcción de una superficie habitable que complemente la primera etapa, contratación de asistencia técnica para la construcción, y la disponibilidad de un crédito otorgado por el SERVIU, con una tasa de interés preferencial (plazo máximo de 20 años con dividendos mínimos de 0.3 UF).

### **Vivienda Progresiva, Modalidad Densificación Predial**

Proyectado para familias allegadas y que cuenten con el permiso del propietario del terreno, para construir en el sitio que ocupan. Sean asignatarias a una caseta sanitaria o solución similar y deseen ampliar su vivienda postulando simultáneamente con el allegado en el sitio que ocupan. Preferentemente se otorga a grupos familiares.

El precio y financiamiento corresponde a lo establecido en el punto anterior. Sin embargo, también es posible realizar densificación predial, a través del programa Vivienda Básica Libre Elección y del Subsidio Unificado.

Con este programa se obtiene:

- a) la familia allegada:
  - Construcción de la primera etapa de su vivienda.
  - Contratación de asistencia técnica.
- b) propietario del sitio:
  - Construcción de la segunda parte de la vivienda si postula en forma simultánea con el allegado.
  - Asistencia técnica.

### **Programa Especial Para Trabajadores (PET) 0.5. N° 235/85**

Este programa se dirige a trabajadores que pertenecen a una unidad sindical, organización gremial o similar y que postulan por medio de dicha institución, la que actúa como entidad organizadora. Aquellos trabajadores que quieran solucionar su problema habitacional, que cuenten con ingreso no inferior a 11 UF mensual, puedan acreditar solvencia, capacidad de pago y finalmente estén en condiciones de ahorrar.

La postulación se realiza por grupos organizados patrocinados por entidades públicas o privadas denominadas entidades organizadoras.

El valor máximo de la vivienda, que califique como vivienda social (avalúo fiscal del terreno más presupuestos y permisos de edificación) es de 400 UF

(valor de tasación municipal) y se financia con:

- Subsidio fiscal máximo 90 UF.
- Ahorro del postulante 40 UF.
- Crédito hipotecario (optativo) no superior al 65% del precio de la vivienda.
- Se pueden agregar aportes adicionales otorgados por el empleados u otro.

Este programa permite financiar una vivienda nueva con terminaciones básicas, de 40 a 50 mts<sup>2</sup> de superficie, de 1 ó 2 pisos pareadas o un departamento en edificio de tres pisos o más. Esta vivienda debe ser parte del programa organizado por la entidad a través de la cual postula.

Como nota adicional hay que destacar que los tramites de postulación a vivienda básica deben ser hechos en la municipalidad correspondiente a cada postulante, ya que es la municipalidad la que tramita el beneficio ante SERVIU, si esto no es cumplido los requisitos de postulación no son validos, pudiendo perder el beneficio de subsidio.

### Vivienda Social Dinámica sin deuda.

Este programa está destinado a los dos deciles más pobres de la población, y se refiere a la construcción de viviendas a pedido de los beneficiarios, en terrenos nuevos o propios, las cuales tengan la capacidad de ampliarse, de acuerdo a un diseño preestablecido. Este programa es sin deuda, de esta forma las personas en lugar de cancelar una deuda al banco, en el momento que consigan recursos pueden invertirlos en su hogar. El monto de subsidio es de 280 UF, y se exige un ahorro de 10 UF.

#### 2.11.4. Focalización de los distintos programas

Enseguida presento un cuadro explicativo donde se detallan algunas características relevantes de los distintos programas de subsidio que actualmente existen en nuestro país, como son el tamaño de la vivienda, su precio promedio, la estructura de financiamiento, y el ingreso mensual de los beneficiarios.

**CUADRO N° 13**

PROGRAMAS	Superficie construida (m <sup>2</sup> )	Precio promedio (UF)	Componentes precio vivienda nueva(%)			Ingreso promedio beneficiarios (UF)
			Subsidio	Ahorro	Crédito	
1. Vivienda progresiva 1ª etapa (lote con núcleo sanitario) 2ª etapa	40	210				3
	15	140	95%	5%		
	20-25	70	55%	7%	38%	
2. Vivienda básica	40	250-270	55%	8%	37%	Mínimo 6
3. Vivienda rural	38-42	270	55%	6%	40%	Mínimo 6
4. Fondo solidario de la Vivienda	34 (ampliables)	290-430	95%	5%		3
5. Vivienda social dinámica sin deuda	34 (ampliables)	300	70%	30%		3
6. Programa especial trabajadores	45-50	400	25%	12%	63%	Mínimo 11
7. Subsidio unificado		0				Ingresos medios
I	45-50	500	20%	20%	60%	
II	55-60	1000	10%	20%	70%	
III	75-80	1500	5%	25%	70%	
8. Leasing habitacional		0				Ingresos medios
I	45-50	500	20%	5%	75%	
II	55-60	1000	10%	5%	85%	
III	75-80	1500	0%	5%	95%	

Fuente: Elaboración propia a partir de información aparecida en [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl) y trabajo de la CEPAL escrito por Ghünter Held(2000)

En el siguiente cuadro presento la distribución del déficit de vivienda por segmento de mercado y la distribución de subsidios presupuestados para el año 2004.

**CUADRO Nº 14: Distribución del déficit y programas de subsidio según decil.**

Programas	Deciles	Distribución estimación Déficit (%)	Programas de subsidios 2004 (%)
Programas sin deuda	I-II	39,5	55,5
Nueva Básica	III-IV-V	38,6	36
Nuevo unificado	VI-VII-VIII-IX	20,8	8,5
Resto	X	1,1	-
<b>Total</b>		<b>100</b> <b>(543.542)</b>	<b>100</b> <b>(90.631)</b>

Fuente: Elaborado por el MINVU. Basándose en datos de la encuesta CASEN 2000

Como claramente puede verse en este cuadro las políticas habitacionales tratan de focalizarse en los segmentos más pobres de la población. Casi un siglo de políticas habitacionales deja a nuestro país con un déficit habitacional de 543.542 viviendas.

### **3. ANALISIS DE LA POLÍTICA HABITACIONAL ACTUAL.**

Para hacer un análisis como es debido de la llamada Nueva Política Habitacional chilena, que se viene aplicando desde hace algunos años, es importante primero comprenderla cabalmente. Este capítulo estará dividido en seis secciones.

La primera pretende responder cuál es la filosofía que inspira las actuales medidas en términos de la política habitacional. ¿Que objetivos generales y particulares se propone, qué elementos considera más relevantes? ¿Qué rol deberían cumplir los distintos involucrados, léase: beneficiarios, Estado y privados, y por qué?. En esta sección se analiza también la importancia que se le da a la reducción del déficit habitacional, a la mejora en la calidad de vida de los pobladores, a la sustentabilidad de las políticas y a la rentabilidad de las nuevas habitaciones construidas. ¿Qué diferencias tiene con las antiguas políticas habitacionales, qué elementos nuevos incorpora?

En la segunda sección analizaré las particularidades de la nueva política, en relación con sus predecesoras. La tercera sección pretende detallar cuáles han sido en la práctica las medidas que se han adoptado. Cuántos recursos se han destinado y se piensan seguir destinando para cumplir los objetivos específicos de la política, y en qué medida han tenido éxito. En la sección cuatro me detendré a analizar los riesgos del fondo solidario de la vivienda, programa de gobierno del cuál se ha hablado poco, y que resulta ser el más importante del último tiempo. Luego se verá como ha evolucionado el déficit habitacional y se propondrán escenarios futuros, para saber como debería actuar el ministerio dependiendo de las metas que se hubiera propuesto.

Por último, trataré de realizar un balance integral de la política habitacional chilena. Mi intención es responder si las actuales políticas adoptadas son coherentes con la filosofía que las inspiró, ¿son las más coherentes y eficientes en el cumplimiento de los objetivos generales y particulares? También se comentará hasta qué punto la filosofía que inspira el actual sistema es adecuada.

#### **3.1. Filosofía de la Nueva política Habitacional.**

##### **3.1.1. Un nuevo concepto de calidad de la vivienda.**

El auge económico que experimentó nuestro país a partir de los años '90 hizo que las exigencias de los habitantes más pobres del país crecieran en todo

sentido. Este fenómeno social obligó a los hacedores de las políticas habitacionales a redefinir las calidades mínimas para las viviendas sociales.

Toda la historia de las políticas habitacionales, revisada en los capítulos anteriores, había tenido como objetivo fundamental entregar una solución “digna” a quienes por sí solos no eran capaces de adquirir viviendas decentes. La nueva política habitacional desarrollada a partir del año 2002, se replantea a la vivienda social como una herramienta para que sus residentes puedan salir de la pobreza. Esta nueva concepción del rol del Estado en la provisión de subsidios a la vivienda, redefinió muchos de los objetivos y políticas específicas realizadas. La Nueva política ideada tras una revisión de los resultados obtenidos en los últimos 10 años de gestión, cambió el concepto de “calidad” con la cual se estaba trabajando. El concepto de calidad que habían utilizados los distintos administradores del Estado, guardaba relación con dos aspectos: con los materiales de construcción y con el metraje cuadrado de la vivienda. Se dejaba de lado en el análisis- generando grandes falencias- el nivel de urbanización de las viviendas, la ampliabilidad de éstas y el barrio. Considerar a la vivienda social como un “medio para superar la pobreza” puso en relieve estas nuevas aristas del problema hasta entonces completamente ignoradas.

La nueva política habitacional se dedicó a construir viviendas “dinámicas”, vale decir residencias ampliables, que permitan a sus pobladores mejorar su calidad de vida gradualmente, al aumentar sus ingresos, en lugar, de encadenarlo a una vivienda básica, hasta tener ingresos suficientemente altos para abandonar su hogar.

Otro elemento distintivo de la nueva política habitacional, es la preocupación por el barrio donde se ubican las viviendas sociales. La rentabilidad social de construir una ciudad menos segregadora, es mayor que la rentabilidad social de construir viviendas de mayor metraje cuadrado para indigentes, pero generar gettos, con altos índices de violencia y delincuencia. Las anteriores políticas habitacionales no habían considerado esto, por lo que preferían ahorrar costos en la localización de los terrenos, y construir viviendas más grandes en zonas periféricas de las ciudades. Los resultados fueron poblaciones construidas en lugares con bajos niveles de urbanización, con difícil acceso a la ciudad (y sus servicios), y lejanos de los lugares donde podrían conseguir trabajo sus habitantes. Las viviendas sociales, si bien solucionaban el problema habitacional, dificultaba a sus habitantes superar la pobreza.

El sociólogo y master en Desarrollo Urbano de la Universidad Católica de Chile, Manuel Tironi realizó el año 2003 un estudio sobre la forma de resolver los problemas habitacionales de Chile. Dado que el objetivo final de las políticas

habitacionales, es entregar una herramienta a los pobladores pobres para que puedan salir de la pobreza, este sociólogo se plantea como objetivo de estudio determinar las principales características de la “nueva pobreza urbana”. Sus principales conclusiones son las siguientes:

Chile experimentó en los años '90 un tránsito desde la pobreza dramática a necesidades de segundo orden. La pobreza chilena hasta fines de la década del '80 seguía los patrones que definen la pobreza tercer mundista: insalubridad, hacinamiento, desnutrición, bajos niveles de consumo y desequipamiento. Esta situación cambia profundamente gracias al aumento de los ingresos familiares.

Las características de la nueva pobreza urbana no tienen tanto que ver con la resolución de carencias de sobrevivencia, sino que con la inserción de estas personas en la sociedad. Vale decir, el Estado debe proponerse reducir los índices de segregación social que existe en la mayoría de las ciudades del país (sobre todo en Santiago), reducir la deserción escolar y el pesimismo que existe entre los más pobres (darles posibilidades de surgir), entregarles un acceso expedito a los servicios públicos y privados de la ciudad, fortalecer sus redes sociales, etc.

Manuel Tironi representa en un cuadro comparativo la pobreza existente en 1980 con la existente en 1990.

**CUADRO N° 15: SÍNTESIS DE LAS TRANSFORMACIONES DE LA POBREZA EN CHILE 1980-2001**

<b>Dimensión</b>	<b>Década de 1980</b>	<b>Década de 1990</b>
Económica	Necesidades de primer orden	Necesidades de segundo orden
Educacional	Menor cobertura y deserción	Mayor cobertura y deserción
Urbano residencial	Población	Villa y segregación

Fuente: Nueva pobreza urbana, vivienda y Capital social; Manuel Tironi, pp.74

Como conclusiones de política que se derivan de la filosofía que inspira a la nueva política habitacional, podríamos pensar que el problema que tiene el gobierno en la implementación de sus políticas es determinar la combinación entre tamaño de la vivienda, calidad de los materiales de construcción y barrio, que maximice la rentabilidad social de los fondos públicos destinados.

Hay muchas personas (entre ellos el arquitecto Alejandro Aravena profesor de arquitectura de la Universidad Católica de Chile y de Harvard, y director del proyecto “Elemental” de viviendas sociales), que utiliza como criterio para denunciar la elección sub-óptima que estaba realizando el gobierno, el hecho de qué las viviendas sociales se depreciaran a través del tiempo. La pérdida de valor que sufren estas viviendas no se explica-según Aravena- únicamente por el deterioro físico de éstas, sino porque el barrio donde se establecían estas poblaciones estaba demasiado lejos del centro de la ciudad, cortando las redes laborales y de protección que tenían los habitantes antes de recibir los beneficios estatales. Esta situación genera índices de violencia y segregación que hacen caer la rentabilidad social (y privada) de las soluciones habitacionales entregadas. Otro elemento que atenta contra el rendimiento de las subvenciones estatales era que algunas de las viviendas construidas (tipo C) no permitían ser ampliadas y por lo mismo no pueden ser pensadas como definitivas, para personas que aspiran mejorar sus niveles de vida.

### **3.2. Antecedentes cercanos.**

El primer antecedente importante, para comprender la orientación que tiene este nuevo paquete de medidas enmarcadas en la llamada Nueva política, tienen que ver con la implementación de subsidios explícitos a la demanda y la creación de un sistema de financiamiento habitacional de largo plazo con letras de crédito hipotecario, generados durante el régimen militar. Si bien, es cierto que la producción de viviendas, durante este período, fue baja en relación con las demandas existentes, las políticas actuales han sido un resultado de la mejora de los esfuerzos por incluir de buena forma al sector privado en las soluciones habitacionales.

El segundo antecedente obvio, se refiere a los anteriores gobiernos de la Concertación. Sintetizando los principales logros de las políticas llevadas a cabo durante este período, podríamos decir, que existen al menos tres resultados relevantes.

El primero, se refiere al incremento de los recursos fiscales destinados a estas políticas, y el consiguiente aumento en la edificación de soluciones habitacionales, y la reducción del enorme déficit habitacional que agobiaba, en ese entonces, al país.

El segundo logro, se refiere al perfeccionamiento del sistema de postulación y selección de beneficiarios de los programas sociales de vivienda. Una muestra de este esfuerzo fue la actualización de la ficha CAS II en todo el país, operación que significó encuestar a más de 350.000 familias postulantes.



Un tercer logro está asociado a la consolidación del sistema de financiamiento habitacional. Éste entregó rentabilidad al ahorro de las familias (entre 1989 y 1999 el número de cuentas de ahorro para la vivienda aumentó desde 443.000 a 1.500.000) y se terminó por integrar los instrumentos de financiamiento hipotecario para sectores medios, a las carteras de inversionistas institucionales. Este último logro no está focalizado en los quintiles más bajos de ingreso, sino que es una ayuda que se les entrega a los sectores medios necesitados.

Junto con los logros recién descritos, hubo problemas y distorsiones, que constituyeron los desafíos de la Nueva política Habitacional.

En primer lugar, durante este período existe una fuerte desfocalización de algunos de los programas habitacionales. El procesamiento del Registro de Postulantes de la Marginalidad Habitacional realizados por MIDEPLAN el año 2000, muestra que de un total de 347 mil postulantes analizados, solamente un 30% está inserto en el sector formal del mercado de trabajo, mientras que el restante 70% tiene en común, una imposibilidad total o parcial de acreditación de ingresos: un 23% de postulantes en el sector informal y 40% de inactivos (jubilados, mayores de 60 sin ocupación, mujeres con pareja y sin actividad ocupacional). Desde la perspectiva del ingreso monetario del postulante, un 58% percibe menos de \$100.000. Por otra parte, un 19.8% de los inscritos declara ingresos superiores a los \$150.000 mensuales.

Otro elemento crítico fue la alta morosidad que se observó en la cartera de créditos otorgados por los SERVIU, producto de la mala evaluación de la real capacidad de endeudamiento de los interesados, y de la imposibilidad política de recuperar los fondos.

Un tercer problema, altamente preocupante es la débil fiscalización de los contratos de construcción, debido en parte a la incompatibilidad entre la diversificación de programas y modalidades de operación de los programas habitacionales, y las estructuras fiscalizadoras de los SERVIU y el MINVU, las cuales no se modernizaron al mismo ritmo. A esto debe agregársele, el encarecimiento de los terrenos, especialmente los urbanos, dado un fuerte aumento en la edificación que se evidenció en todos los segmentos de la demanda. El mayor valor del suelo significa cada vez una mayor proporción de los recursos destinados a la construcción de soluciones habitacionales, lo que incentiva una disminución en la calidad de las viviendas- sobretodo si la fiscalización es insuficiente. Lo anterior, culmina en una aguda crisis de la edificación pública en 1997 (Casas COPEVA, anteriormente tratadas) y en una

importante demanda social por calidad y, más específicamente, por un mejoramiento de los estándares constructivos.

Otro aspecto que adquiere mucha relevancia es la cada vez más baja correlación entre la localización de la demanda habitacional y la oferta de viviendas sociales. Los altos valores de los terrenos conllevan, un proceso de erradicación de personas de escasos recursos a localizaciones periféricas. Por ejemplo finales de la década de los '90s, gran parte de la oferta de Viviendas Básicas se concentra en comunas periféricas del Gran Santiago, especialmente en Puente Alto y San Bernardo, así como en localidades distantes como Buin, Paine o Talagante.

En general, la mala focalización de los programas de créditos, la mala localización y calidad de las soluciones habitacionales, la dependencia de las políticas gubernamentales al precio de los terrenos y la mala fiscalización de las constructoras privadas, constituyeron las grandes carencias de las políticas habitacionales de los '90s y son el desafío que se plantea mejorar la Nueva Política.

### **3.3. Sobre la Nueva política habitacional.**

A partir del año 2003 se introduce una serie de reformas a las políticas habitacionales, las cuales se encuentran en pleno período de implementación, por lo que una cabal evaluación de estos programas es apresurada.

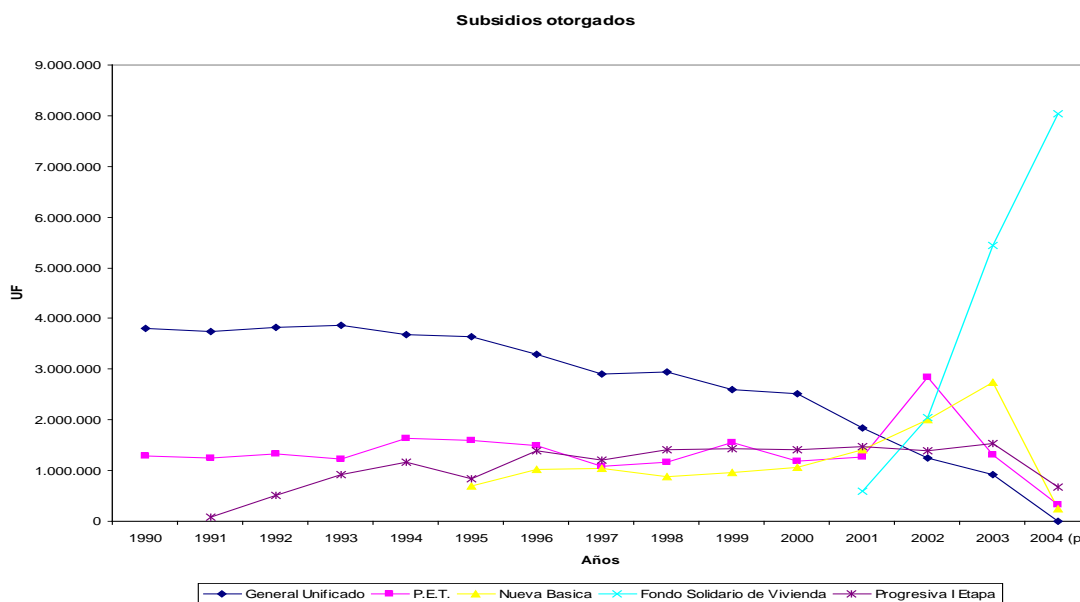
Los cambios más importantes de la “Nueva Política Habitacional” en lo que se refiere a la demanda habitacional de los quintiles más pobres, podemos resumirlos en tres medidas principales:

01. Se eliminan casi en su totalidad los subsidios a la oferta, vale decir, finaliza la tarea constructora del SERVIU. Con la excepción de la Vivienda Social Dinámica Sin Deuda (VSDSD), el SERVIU dejan de contratar y asignar viviendas, limitándose a seleccionar a los postulantes y a asignar subsidios que son administrados por terceros (organizadores de la demanda.)

02. Se elimina el crédito hipotecario para los beneficiarios de menores recursos (básicamente, del primer quintil), a quienes se asigna la vivienda sin deuda. El resto debe endeudarse en el sistema financiero.

03. Se crea el Fondo Solidario de Vivienda, programa en se aplican los cambios señalados más arriba.

Si observamos como han evolucionado a través del tiempo los distintos programas de subsidio, podemos ver que la forma de subsidio predominante a partir del año 2002 ha sido el Fondo solidario de vivienda. Tal como se observa en el siguiente gráfico.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos aparecidos en [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl)

Este programa busca dar una solución habitacional a familias que están organizadas, en grupos de al menos diez integrantes, que se encuentran bajo la línea de pobreza, que no hayan obtenido anteriormente un subsidio habitacional, que estén inscritas en los registros del SERVIU y que sean patrocinados por alguna “entidad organizadora”.

Pueden ser entidades organizadoras personas jurídicas con o sin fines de lucro, tales como: municipios, fundaciones, corporaciones, cooperativas y consultores inscritos en el Registro del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y los SERVIU regionales.

El fondo solidario para la vivienda, permite a un grupo de familias de escasos recursos, presididas por alguna entidad organizadora, postular a la construcción de viviendas nuevas en terrenos que estén en posesión de los beneficiarios, o a viviendas nuevas en terrenos nuevos, o a reacondicionar sus actuales viviendas. La entidad organizadora diseña las viviendas a pedido de los beneficiarios, valiéndose de una asistencia técnica, la cual es escogida por el SERVIU, de acuerdo a las normas y procedimientos definidos en la Resolución N° 533, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, del año 1997. La recién citada Resolución plantea los mecanismos por los que se elige a la asistencia técnica, limita la cantidad de recursos que pueden percibir y norma acerca de cuántos y de qué nivel deben ser los profesionales que forman parte de esta asistencia, dependiendo de la envergadura de las obras.

Respecto a la elección de los profesionales el documento indica lo siguiente: “Tratándose de la Modalidad de Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios, el SERVIU podrá contratar mediante trato directo, sin llamar previamente a licitación pública, al prestador de servicios de asistencia técnica provisto por la entidad organizadora en la etapa de preparación del proyecto o de postulación, siempre que no se oponga el grupo postulante”.

En cuanto al perfil profesional de la asistencia técnica se indica que: “Los SERVIU contratarán la prestación de servicios de asistencia técnica con personas naturales y/o jurídicas que se encuentren inscritas en el Registro de Consultores del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en el rubro, especialidades y categoría que corresponda, las que se señalarán en las bases de la licitación, en su caso. Los prestadores de servicios deberán acreditar una capacidad técnica y financiera adecuada para desarrollar los servicios que señalan las áreas establecidas en el número 6. de la presente resolución.”

El punto 6 del que se habla en la cita anterior se refiere a los aspectos donde puede resultar competente la asistencia técnica, es decir, diseño de proyecto, asesoría en la contratación de obras, control de ejecución de obras, asesoría de ejecución directa (en el caso que los beneficiarios hayan optado por la opción construcción directa o autoconstrucción), asesoría técnico legal, asesoría en la compra de viviendas.

Si es que se ha optado por contratar a una constructora, una vez terminado el diseño de las viviendas, se licita la construcción de éstas. La mayoría de las construcciones se realiza en terrenos nuevos, pero en las regiones de mayor concentración de población urbana -como la V, VIII, y la Región Metropolitana-, tienen un mayor peso relativo las demás tipologías. En la Región Metropolitana se han presentado mayor cantidad de proyectos en sitio residente y de adquisición de viviendas usadas y nuevas, y en cambio, sólo el 26,6% de los proyectos es de construcción en nuevos terrenos, de acuerdo a los problemas de escasez y de alto precio de suelo.

### **3.4. Riesgos del Fondo Solidario de vivienda (F.S.V.)**

El Fondo Solidario de Vivienda descrito en la sección anterior, está dirigido a las familias más pobres, y destaca porque viene a reemplazar en importancia al programa de Vivienda Básica SERVIU, el que concentraba la principal inversión habitacional del MINVU y que desapareció a partir del 2004.

**CUADRO 16: FOCALIZACIÓN FSV**

Decil Socio Económico	2000		2002	
	Básica - Progresiva		Fondo Concursable	
I	20%	72%	56%	96%
II	21%		26%	
III	16%		11%	
IV	15%		4%	4%
V	13%	28%		
VI	8%			
VII	4%			
VIII	2%			
IX	1%			
X				
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: <http://www.fsv.cl/html/estudios/seminarios.html>

En materia de focalización social se observa que este programa ha avanzado en la línea de otorgar mayor parte de sus recursos a los deciles de más bajos ingresos. Un mecanismo sencillo, como es que las familias beneficiarias tengan un puntaje CAS inferior o igual al promedio, garantiza un grado de focalización aceptable del programa.

Otra característica importante de este fondo es que descentraliza la gestión habitacional, incentivando la incorporación de otras entidades en la organización de la demanda, como son los municipios, ONG`s o fundaciones.

**CUADRO 17: DETALLES FSV 2001-2003**

Entidad Organizadora	Datos	2001		2002		2003		Total	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Municipio	Proyectos	40	71,43%	102	60,71%	100	44,84%	242	54,14%
	Familias	1597	71,78%	4891	63,97%	5881	51,79%	12369	58,27%
Fundación	Proyectos	8	14,29%	13	7,74%	33	14,80%	54	12,08%
	Familias	338	15,19%	1084	14,18%	1792	15,78%	3214	15,14%
Consultores Mívu	Proyectos	8	14,29%	18	10,71%	76	34,08%	102	22,82%
	Familias	290	13,03%	977	12,78%	3340	29,41%	4607	21,70%
Serviu	Proyectos		0,00%	35	20,83%	14	6,28%	49	10,96%
	Familias		0,00%	694	9,08%	342	3,01%	1036	4,88%
Total	Proyectos	56	100,00%	168	100,00%	223	100,00%	447	100,00%
	Familias	2225	100,00%	7646	100,00%	11355	100,00%	21226	100,00%

Fuente. Elaboración propia a partir de datos aparecidos en <http://www.fsv.cl/html/estudios/seminarios.html>

Mirando el cuadro anterior podemos notar que las instituciones que mayormente han participado en los proyectos financiados por el fondo, han sido los municipios. En el cuadro anterior puede observarse nítidamente esta situación, los municipios patrocinan más del 50% de los proyectos, mientras que el SERVIU tiene una muy escasa participación. Esta descentralización del principal programa de subsidio habitacional debiera ir acompañado de una regulación y una fiscalización de los organismos que están cumpliendo la función

que antiguamente correspondía al gobierno central. En la actualidad existe una regulación pobre en este sentido; las entidades organizadoras están reguladas por un Reglamento, definido en D.S. N° 235 (V.yU.)

Este decreto obliga a la entidad organizadora a designar una Inspección Técnica de Obra, pero le concede el derecho a desempeñarse ella misma en ese cargo, también regula todo el proceso de selección de los beneficiarios y la forma en que se les traspasan los subsidios directos, sin embargo, tiene la grave falencia, de no señalar deberes ni sanciones para las entidades organizadoras de la demanda, ni limitar la pertenencia de personas naturales o jurídicas que tengan intereses incompatibles con la tarea a realizar. Esta omisión esconde un gran peligro, sobretodo considerando que está trabajando con familias de alto riesgo social.

La regulación actual permite a las entidades estar asociadas a empresas constructoras, lo que se traduciría en proyectos en los que no existe una real contraparte, que sea profesional y técnicamente independiente frente a los constructores, introduciendo una gravísima distorsión al programa, que pone en juego todas las demás características positivas de éste.

Otro aspecto interesante en este sentido, se refiere a las modificaciones que la nueva Ley 20.016, que comenzó a regir el 25 de agosto de este año, introdujo a la Ley General de Urbanismo y Construcciones en lo relativo a la calidad de las construcciones. Lo principal se refiere a dirimir las responsabilidades de los profesionales involucrados en la obra, las responsabilidades del primer vendedor, de las constructoras y de las inmobiliarias, y redefinir los plazos de vigencia de estas responsabilidades<sup>12</sup>. Esta nueva Ley no modifica el hecho de que las multas a las empresas constructoras sean administradas por los municipios, ni pone barreras para eliminar el cruce de incentivos que pudiese existir entre municipios y constructoras, para el caso de la administración del fondo solidario de la vivienda, por ejemplo, en el caso que los municipios fueran quienes vendieran los terrenos donde se realizan estos proyectos.

En síntesis, el fondo solidario de la vivienda es un programa tremendamente positivo para la población más desvalida, sin embargo, la

---

<sup>12</sup> Los tiempos de prescripción de las responsabilidades de acuerdo a las fallas que afecten son los siguientes:

1. A la estructura soportante del inmueble: 10 AÑOS.
2. A los elementos constructivos o de las Instalaciones: 5 AÑOS.
3. A los elementos de terminaciones o de acabado de las obras: 3 AÑOS.
4. Otras fallas o defectos no incorporados expresamente en los numerales anteriores o que no sean asimilables o equivalentes a los mencionados: 5 AÑOS

descentralización de los programas de vivienda debe ir acompañado de una mayor legislación que aún no existe.

### 3.5. Evolución del déficit habitacional y posibles escenarios futuros.

Un informe realizado por el MINVU, ya citado en este mismo trabajo, estima que el déficit habitacional para el año 2004 sería de 543.542 viviendas. Dicho estudio también entrega información acerca de la tasa de crecimiento de los requerimientos habitacionales<sup>13</sup>. Utilizando esta información es posible imaginarse escenarios futuros, lo que permitiría definir qué cantidad de viviendas debiera construirse o reacondicionarse, para lograr los objetivos propuestos por el MINVU para el bicentenario. El siguiente cuadro entrega la tasa de crecimiento de los requerimientos habitacionales del país entre los años 1992 y 2002, y los aplica al período 2000 – 2010, para estimar el número de nuevos requerimientos.

**CUADRO N° 18: CRECIMIENTO DE LOS REQUERIMIENTOS HABITACIONALES**

REGION	TASA MEDIO ANUAL 1992/2002	AUMENTO MEDIO ANUAL DEL N° DE HOGARES
I	3,05%	3409
II	2,28%	2829
III	1,88%	1294
IV	3,17%	5284
V	1,95%	8609
VI	2,34%	5020
VII	2,21%	5583
VIII	2,08%	10468
IX	2,49%	5935
X	2,64%	7800
XI	2,55%	655
XII	1,28%	555
R.M.	2,34%	38690
TOTAL	2,36%	96131

Fuente: Elaborado por el Minvu bajo el supuesto de tasa constante del crecimiento anual intercensal 2002 y 1992.

Para calcular cuanto aumenta en realidad el déficit de viviendas, debemos considerar que sólo parte del aumento de los requerimientos habitacionales no puede ser provisto en forma privada y necesita de ayuda estatal. El Censo para el año 2002 indica 543.542 familias de las 4.141.427 existentes en todo el país formaban parte del déficit habitacional, lo que implica un 13% de las familias del país. Si suponemos que este porcentaje se mantiene constante durante 5 años, al igual que la tasa de crecimiento de los requerimientos habitacionales, podremos estimar cuántas viviendas debería proponerse como meta el ministerio, según que objetivo persiga para el bicentenario.

<sup>13</sup> La metodología de estimación de la tasa de crecimiento poblacional está referida en el informe: "El Déficit habitacional en Chile" presentado por el MINVU en noviembre del año 2004.

**Escenario 1:** “Para el bicentenario se elimina el déficit habitacional existente en los 2 deciles de más bajos ingresos”

Déficit de arrastre:	$39,5\% \cdot 543.542 = 214699$
Déficit nuevos requerimientos:	$39,5\% \cdot 87.479 = 34.554$
Meta de construcción anual:	$249.253/5 = 49.851$

Para alcanzar dicha meta para el bicentenario se hace necesaria la construcción de 50.000 soluciones habitacionales al año.

**Escenario 2:** “ Para el bicentenario vamos a terminar con el total del déficit habitacional”

Déficit de arrastre:	543.542
Déficit nuevos requerimientos	87.479
Meta de construcción anual:	$631.021/5 = 126.204$

Para alcanzar dicha meta, bajo los supuestos con que se realizó este ejercicio, debieran construirse 126.204 soluciones habitacionales al año, lo que significaría aumentar en casi un 50% el nivel de subsidios que se están dando hasta ahora<sup>14</sup>.

Por otra parte es necesario considerar otro componente importante, como son la necesidad de ampliación y mantención de las viviendas. Vale decir, a las cifras expresadas en los escenarios anteriores debe adicionársele una cantidad de viviendas que necesitan ser ampliadas, y otras que requieren reparación. Para un análisis más detallado de la envergadura de dichos valores remitirse al anexo 5.1.

### **3.6. Evaluación de la nueva política habitacional.**

Los cambios introducidos en el último período, han intentado corregir las distorsiones generadas por la política habitacional de los '90, en el sentido de estar mejor focalizadas, dar mayor participación a los beneficiarios y ser más eficiente en la asignación de los recursos. Sin embargo, la descentralización de los programas y la poderosa entrada del sector privado necesitan una regulación que resguarde y promueva una buena calidad de las soluciones habitacionales; la no existencia de una legislación adecuada e pone en riesgo el éxito de las innovaciones realizadas, que en principio son muy favorables para los sectores más modestos.

Otro aspecto importante de destacar es que el principal programa para combatir el déficit habitacional y que está focalizado en los quintiles más pobres de la población, el Fondo Solidario de Vivienda, no cuenta con exigencias técnicas mínimas y no se desarrollan mecanismos eficientes de fiscalización de la

---

<sup>14</sup> El año 2004 la cantidad total de viviendas construidas por subsidios fue de 89.088



calidad de las construcciones. Es factibles que se repitan casos como el de COPEVA.

El hecho de que las empresas constructoras ya no tengan que competir en licitaciones públicas, sino que deban responder a una demanda dispersa y menos estructurada, conducida por entidades organizadoras, incentiva a estas empresas a llevar a cabo una especie de integración vertical con estos nuevos agentes, y hacer negocio a partir de esta demanda cautiva, vale decir, actuando monopolísticamente. No existen pruebas empíricas concluyentes, respecto a que la industria esté llevando a cabo este tipo de adaptaciones, sin embargo, los incentivos están puestos de esta manera por lo que se hace ampliamente necesario regular en este sentido.

En resumen la Nueva Política Habitacional se encuentra en crisis, a pasos de naufragar en un nuevo escándalo por corrupción, sólo por no generar una legislación adecuada.

#### 4. CONCLUSIONES

El problema del déficit habitacional no es propiamente una falla de mercado. En principio, no es una situación de desequilibrio en el sentido de eficiencia asignativa, el hecho de que personas vivan en condiciones inhumanas de pobreza, en cuanto las decisiones de estas personas están tomadas racionalmente. El problema es que para cierto nivel de ingresos muy bajo, no es posible para los individuos llevar una vida coherente con su dignidad. La razón por la cual interviene el gobierno, en este ámbito, no es para solucionar una distorsión existente en el mercado habitacional, sino para redistribuir los ingresos y ayudar a las personas a salir de la pobreza. Este aspecto importa al gobierno en parte porque se eliminan las externalidades negativas que genera la pobreza, como son la delincuencia y la violencia, y porque está ligado con la función primordial del Estado, que es promover la felicidad de todos sus miembros.

Hasta 1930 las legislaciones sobre vivienda social estuvieron inspiradas en la idea de que el rol del Estado era promover el accionar privado, vale decir, darle un valor de mercado a las externalidades positivas que implican la disminución del déficit habitacional, y la mejora en la calidad de vida de los pobladores más humildes. Las primeras políticas (de 1906) tuvieron un énfasis higienista, donde se limitaba la caridad de los privados, para que no se construyeran habitaciones insalubres. Las posteriores legislaciones instauraron programas y políticas destinadas a resolver el déficit habitacional, la mayoría de ellas imponiendo límites a los precios de los arriendos, y construyendo algunos conjuntos habitacionales.

A mediados del siglo XX, se instauraron las primeras políticas de subsidio a la demanda, a través de los programas de autoconstrucción dirigida y la posterior operación sitio. Estos programas disminuyeron cuantitativamente el déficit habitacional, sin embargo, no significaron un gran avance en términos de la calidad de vida de los beneficiados, y colaboraron en la proliferación de cordones marginales en la periferia de las grandes ciudades del país.

En 1965 se dio un gran paso, agrupando a todas las instituciones relacionadas con vivienda y urbanismo en un solo ministerio. Esta institución es fuertemente reestructurada durante el gobierno militar, creándose secretarías regionales, para atacar la crisis habitacional en forma descentralizada. También se crea el SERVIU, que en la práctica actúa como un intermediario entre el MINVU y las distintas constructoras involucradas en las soluciones habitacionales.

Durante el gobierno militar se instauró un sistema de subsidios a la demanda, el cual ha sido perfeccionado en los últimos gobiernos de la concertación.

En el transcurso de los años '90 Chile incrementó muchísimo su gasto en obras sociales, incluyendo el gasto destinado a políticas de vivienda social. Estas políticas han sido eficaces en la reducción del déficit habitacional. Durante los años 2000 la política habitacional ha ido en la línea de refocalizar los subsidios, limitar los créditos entregados a los más pobres y eliminar la segregación social que genera lo aislado del lugar donde se edifican las poblaciones de "viviendas económicas." Los programas sin deuda, son los que más recursos han recibido este último tiempo y son los dirigidos al 20% más pobre del país.

Durante los primeros años de este siglo XXI, las políticas habitacionales se han apoyado en el sector privado, dejando poco a poco las formas de subsidio a la oferta, y fortaleciendo las formas de subsidio a la demanda. Estas políticas llevan tan poco tiempo que todavía no se puede hacer un análisis empírico de sus resultados, sin embargo, existen incentivos para las constructoras de integrarse con los organizadores de la demanda para mantener una demanda cautiva y de esta manera tener un comportamiento poco competitivo. Se hace urgente una legislación en este sentido.

También se hace muy necesaria una regulación respecto a la calidad mínima que deban tener las viviendas sociales entregadas. Ya se ha visto con casos como el de COPEVA, lo delicado que es descuidar la definición de los estándares mínimos de calidad y no llevar una fiscalización adecuada.

Por otro lado basándome en los datos del Censo del 2002, se puede decir que se hace necesario al Ministerio incrementar los fondos destinados a subsidios, si es que se quiere terminar con el déficit habitacional para el bicentenario, como ha dicho en más de alguna oportunidad el presidente Lagos. Según las proyecciones realizadas en este trabajo debiera incrementarse en al menos un 50% la cantidad de viviendas construidas al año.

Sobre la base del análisis hecho en este trabajo, se entregan a continuación un conjunto de sugerencias de política. Estas sugerencias de política serían las siguientes:

01. Asegurar estándares de calidad mínimos para las viviendas sociales
02. Fortalecer y transparentar la organización de la demanda.
03. Mejorar la localización de las viviendas.
04. Pagar a las municipalidades receptoras los costos de recibir personas de extrema pobreza.

Enseguida describiré cada una de las sugerencias de política, tratando en algunos casos de entregar propuestas específicas.

### **01. Asegurar estándares de calidad mínimos para las viviendas.**

Una buena manera de asegurar estándares de calidad se logra generando un sistema de certificación de las viviendas, que conste en un reglamento oficial, y que sea certificado por una inspección técnica seria, por ejemplo entregar dicha responsabilidad al IDIEM de la Universidad de Chile. En este sentido se hace necesario modificar el D.S. N° 235 (V. Y U.), que establece que la inspección Técnica podrá ser nombrada por la entidad organizadora.

El incumplimiento con los estándares de calidad mínimas debiera ser sancionado con multas dependiendo de la gravedad.

Otra propuesta que incentivaría la mejora en la calidad del diseño de las viviendas sociales, sería que éste se definiera mediante un concurso, en el cual participaran personas pertenecientes al Colegio de Arquitectos, Universidades, oficinas de arquitectos, etc. Debieran definir las bases de estos concursos y funcionar como jurados, el comité de beneficiarios junto a la entidad organizadora.

### **02. Fortalecer y transparentar la organización de la demanda.**

Es fundamental asegurar que las empresas constructoras no se involucren en la organización de la demanda, por lo que se hace pertinente una modificación del D.S. N° 235 (V. Y U.), que prohíba expresamente a las constructoras ser entidades organizadoras. Igualmente se hace necesario prohibir y fiscalizar que las constructoras tengan cualquier tipo de relación o negocio con las entidades organizadoras.

### **03. Mejorar la localización de las viviendas sociales.**

Desde que se inició con las políticas que incluyen al sector privado en la provisión de soluciones habitacionales, el mercado de la vivienda social ha sido esclavo del mercado del suelo. Esto se debe a que el terreno representa gran parte del valor de las soluciones habitacionales. El resultado ha sido que las soluciones ideadas por el hacedor de políticas no son las de mínimo costo, debido a que no considera dentro de los costos sociales de la solución, las externalidades que produce la segregación social y la lejanía de los lugares de

trabajo. En ocasiones estos costos pueden resultar tan altos para los beneficiarios que prácticamente no les conviene aceptar el subsidio.

Una solución a este problema es dar valor a esta externalidad: por ejemplo, si una población queda localizada mejor entregar un subsidio adicional para movilización, salud, transporte. Los problemas de marginalidad de las poblaciones, muchas veces se deben a problemas de diseño de las mismas poblaciones, por lo cuál, si ese está segregando socialmente, debiera asumirse un gasto mayor en áreas verdes, en centros recreativos, etc. La idea es que al ministerio le salga lo mismo construir en un terreno periférico, que en un terreno central, y que la decisión final corresponda a los demandantes.

#### **04. Pagar a las municipalidades receptoras los costos de recibir personas de extrema pobreza.**

Son reconocidas por la opinión pública las externalidades negativas que genera la pobreza, como la delincuencia y la contaminación. Es por ello que genera molestia a los vecinos el acoger poblaciones de viviendas sociales en sus cercanías. Todavía está reciente el caso de la toma de peñalolén, que cuando fue trasladada a las cercanías de una comunidad ecológica de la misma comuna, los vecinos (aún siendo gente con conciencia social) reclamaron profundamente. En general el objetivo de pagar a las comunas receptoras el acoger poblaciones, es evitar que se empobrezcan estas comunas, y posibilitar el hecho de que las viviendas sociales puedan instalarse en cualquier comuna, no sólo en las de más escasos recursos.

## 5. ANEXOS

### 5.1. Sistema de medición de los requerimientos habitacionales utilizado por el MINVU.

A la hora de cuantificar el déficit habitacional para definir el presupuesto destinado a estos efectos, el Ministerio de Vivienda utiliza los datos censales más recientes, respecto a calidad de las viviendas y ordena las distintas carencias habitacionales según la urgencia que estas tengan.

El Índice de Calidad Global es el indicador utilizado por este Ministerio, para distinguir entre viviendas de calidad aceptable, recuperable e irrecuperables. Este índice se construye en función de tres variables: el Índice de Materialidad, Índice de Saneamiento y el Tipo de Vivienda.

El Índice de Materialidad se construye a partir de la clasificación de los materiales de construcción de paredes exteriores, cubierta de techo y pisos según tres categorías: aceptable, recuperable e irreparable. El siguiente esquema resume sin entrar en mayores detalles los criterios utilizados por el Ministerio al considerar la materialidad de las viviendas.

<b>Definición indicadores de materialidad predominante en Paredes, Cubierta de Techo y piso</b>	
<b>Paredes Exteriores</b>	
Hormigón armado, piedra (1) Ladrillo (2) Paneles estructurales, bloque (prefabricado) (3) Madera o Tabique forrado (4)	<b>ACEPTABLE</b>
Internit (5) Adobe, barro empajado (6)	<b>RECUPERABLE</b>
Desechos (lata, cartones, plásticos, etc.) (7)	<b>IRRECUPERABLE</b>
<b>Cubierta de Techo</b>	
Tejas (1) Tejuela (madera y asfáltica) (2) Losa de Hormigón (3) Zinc (4) Pizarreño (5)	<b>ACEPTABLE</b>
Fonolita (7) Fibra de Vidrio/Femocolor (6) Paja embarrada (8)	<b>RECUPERABLE</b>
Desechos (lata, cartones, plásticos, etc.) (9)	<b>IRRECUPERABLE</b>
<b>Piso</b>	
Parquet (1) Baldosín cerámico (2) Entablado (3) Alfombra muro a muro (4) Plásticos (linóleo, flexit, otros) (6) ACEPTABLE	<b>ACEPTABLE</b>
Baldosas de Cemento (5) Radier (8)	<b>RECUPERABLE</b>
Ladrillo* (7); Tierra (9)	<b>IRRECUPERABLE</b>

Fuente: El Déficit Habitacional en Chile, estudio realizado por el MINVU.

El Índice de Saneamiento considera la posibilidad de acceso a agua potable, y la forma de eliminación de excretas. El siguiente esquema resume como se realiza esta clasificación.

#### **Índice de Saneamiento.**

DIMENSIÓN	INDICADORES EN CENSO 2002	CATEGORÍAS
DISPONIBILIDAD DEL AGUA	Cañería dentro de la vivienda (1)	ACEPTABLE
	Cañería fuera de la vivienda, pero dentro del sitio (2) No tiene agua por Cañería (3)	DEFICITARIO
	WC conectado a alcantarillado (1) WC conectado a Fosa Séptica (2)	ACEPTABLE
EL SERVICIO HIGIÉNICO	Cajón sobre pozo negro (3) Cajón sobre acequia o canal (4) Químico (5) No tiene servicio higiénico (WC) (6)	DEFICITARIO

La variable tipo de vivienda considera ocho categorías distintas de casas, y las divide entre aceptables e irrecuperables, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

### Tipo de Vivienda

INDICADORES EN CENSO 2002	CATEGORÍAS
Casa (1) Departamento en edificio (2) Pieza en casa antigua o conventillo (3)	ACEPTABLE
Mejora, mediagua (4) Rancho, choza (5) Ruca (6)	IRRECUPERABLE
Móvil (carpa, vagón, etc.) (7) Otro tipo de vivienda particular (8)	

Se define que una vivienda es **aceptable** cuando son aceptables los índices de materialidad, saneamiento y Tipo. También son consideradas con calidad aceptable las viviendas de materialidad recuperable debido a la presencia de adobe o internit en sus muros, cuando todos sus otros indicadores son aceptables (piso, techo, saneamiento y tipo de vivienda).

Son **Recuperables**, las viviendas con saneamiento deficitario y/o con materialidad recuperable, siempre y cuando el tipo de vivienda no sea irrecuperable.

Las viviendas **irrecuperables** corresponden a las viviendas con materialidad irrecuperable o tipo irrecuperable (independientemente del saneamiento). Cabe destacar que, se han considerado como irrecuperables, todas las viviendas del tipo mediagua, aún cuando su saneamiento o materialidad sean aceptables o recuperables.

Si aplicamos los criterios anteriormente descritos a los datos del censo 2002 obtenemos los siguientes resultados:

### Índice de Calidad MINVU y sus Indicadores N° y % de Viviendas

Índice de Calidad MINVU	N°	%
<b>1. Viviendas de Calidad Aceptable</b>	<b>3.066.261</b>	<b>78,63%</b>
Materialidad, saneamiento y tipo aceptables	2.815.945	72,21%
Casa o pieza en casa antigua con muro recuperable (adobe o internit);techo y piso aceptables; saneamiento aceptable	250.316	6,42%
<b>2. Viviendas de Calidad Recuperable</b>	<b>677.556</b>	<b>17,38%</b>
Tipo aceptable, materialidad recuperable, Saneamiento Aceptable	380.054	9,75%
Tipo y materialidad aceptable, saneamiento deficitario	190.533	4,89%
Tipo aceptable, materialidad recuperable, saneamiento deficitario	106.969	2,74%
<b>3. Viviendas Irrecuperables</b>	<b>155.631</b>	<b>3,99%</b>
Tipo irrecuperable con materialidad y saneamiento aceptables	56.572	1,45%



Tipo irrecuperable, materialidad recuperable con saneamiento aceptables	16.094	0,41%
Tipo irrecuperable con materialidad aceptable y saneamiento deficitario	42.896	1,10%
Tipo irrecuperable, materialidad recuperable y saneamiento deficitario	9.488	0,24%
Tipo irrecuperable con materialidad irrecuperable y saneamiento aceptable	3.975	0,10%
Tipo irrecuperable con materialidad irrecuperable y saneamiento deficitario	12.470	0,32%
Tipo irrecuperable (móvil y otro) con saneamiento aceptable	10.531	0,27%
Tipo irrecuperable (móvil y otro), con saneamiento deficitario	3.605	0,09%
<b>Total País</b>	<b>3.899.448</b>	<b>100,00%</b>

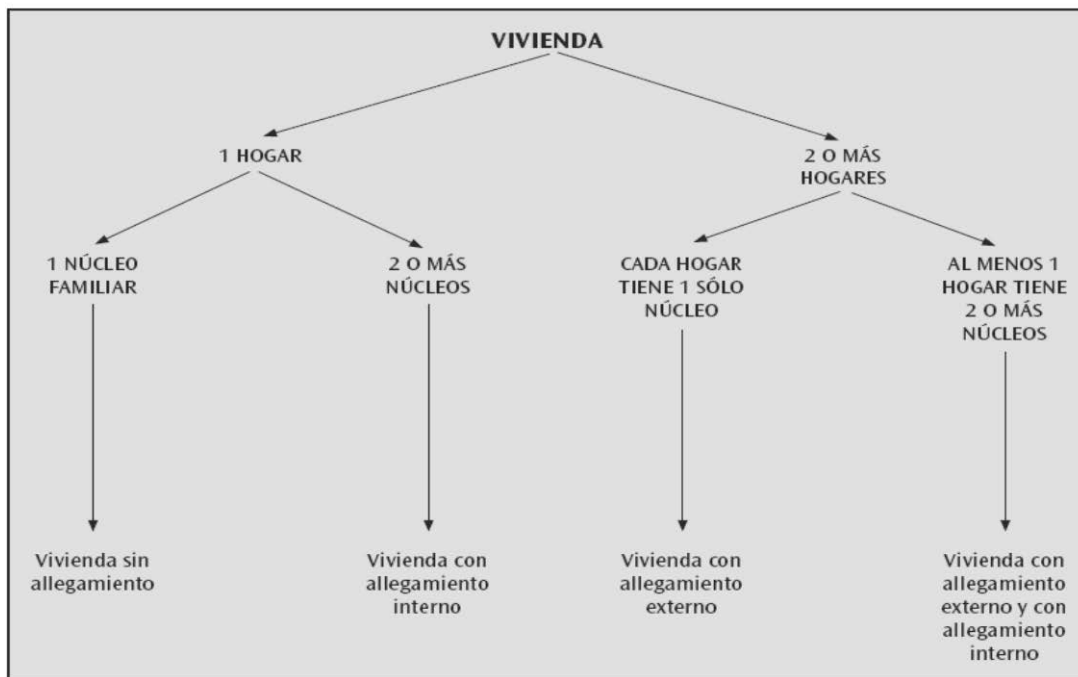
Fuente: Base de datos del Censo de Población y Vivienda 2002. Procesamiento Departamento de Estudios /DITEC/MINVU

Según estos criterios el 21, 37% de los hogares de nuestro país no viviría en viviendas de calidad aceptable. Dentro del grupo que vive en viviendas deficitarias se considera que en el 17% de los casos la mejor opción es reparar o recuperar dichas viviendas.

La definición de los requerimientos habitacionales considera también otras variables de tipo demográfico como son los niveles de allegamiento y hacinamiento de los hogares.

El criterio utilizado por el MINVU para determinar cuando existe allegamiento, es una metodología definida por CELADE, y que queda resumida en el siguiente esquema.

### Modalidades de Allegamiento



Fuente: CELADE. Déficit habitacional y datos censales sociodemográficos: Una metodología. Naciones Unidas, CEPAL – CELADE, Santiago, 30 de diciembre de 1996. Figura IV 5.1, página 33.

El índice de hacinamiento se calcula dividiendo la cantidad de personas por la cantidad de dormitorios de la vivienda. El MINVU divide los grados de hacinamiento según el siguiente criterio.

### Índice de Hacinamiento

ÍNDICE		INDICADORES
Sin hacinamiento	→	2,4 y menos personas por dormitorio en la vivienda
Hacinamiento	Hacinamiento Medio	2,5 a 4,9 personas por dormitorio en la vivienda
	Hacinamiento Crítico	5 y más personas por dormitorio en la vivienda
		Viviendas sin dormitorio
Hacinamiento Ignorado	→	Viviendas con dormitorio de uso ignorado

Enseguida presento un cuadro donde se señala la magnitud del hacinamiento en Chile.

### Nº y % de Viviendas según Índice de Hacinamiento

Viviendas	Nº	%
Viviendas Sin Hacinamiento	3.209.371	82,30%
Viviendas Con Hacinamiento Medio (2,5 a 4,9 personas por dormitorio)	578.578	14,84%
Viviendas Con Hacinamiento Crítico (5 y más personas por dormitorio)	90.543	2,32%
Viviendas con Dormitorio de Uso ignorado*	20.956	0,54%
Total	3.899.448	100,00%

Fuente: Base de datos del Censo de Población y Vivienda 2002. Procesamiento Departamento de Estudios / DITEC / MINVU

La determinación de requerimientos de construcción de nuevas viviendas considera tres niveles de necesidades, las que se explican y cuantifican en esta sección: i) Reponer las viviendas irrecuperables  
ii) Disminuir los índices de hacinamiento en los hogares.  
iii) Dotar de vivienda a los núcleos familiares allegados que enfrentan problemas urgentes de calidad de vida y pueden independizarse.

Para efectuar el cálculo se ha diferenciado las viviendas que es necesario reemplazar, porque el estándar es inaceptable; más las viviendas que es necesario construir para dotar de vivienda a todos los hogares allegados y también a los núcleos secundarios que comparten vivienda en condiciones hacinamiento domiciliario y que, desde el punto de visto socio-económico, pueden llegar a constituir un hogar independiente.

La suma de todos esos elementos resulta en 632.92 requerimientos, pero para efectos de determinación de los requerimientos de construcción de nuevas viviendas se contabiliza el subconjunto de núcleos familiares con posibilidades de autonomía económica y vida independiente (145.932), perspectiva bajo la cual se alcanza un total de 543.542 viviendas. Esta cifra expresada en términos relativos a la población significa que se requieren construir 36,7 nuevas viviendas por cada mil habitantes censados.

Los requerimientos de mejoramiento o déficit cualitativo dicen relación con las viviendas particulares que requieren ser mejoradas en sus atributos de materialidad y/o servicios. Su cómputo son viviendas con problemas recuperables, diagnosticados estos a través de la tipología de calidad global de la vivienda que combina información relativa a tipo de vivienda, saneamiento y materiales de construcción de muros, techos y piso. Hay que aclarar que la vivienda recuperable o mejorable son alojamientos aceptables, pero que requieren intervenciones específicas y parciales para llegar a ser vivienda buena. Este es diferente de la denominada “vivienda irrecuperable”, que corresponde a un tipo de alojamiento cuya extremadamente mala condición impide que pueda ser mejorado y exige su reemplazo (lo que por ende, lo convierte en una fuente de requerimientos de construcción de nuevas viviendas.)

Existen 677.556 mil necesidades potenciales de alguna forma de mejoramiento de materialidad o saneamiento, lo que corresponde principalmente a viviendas con demanda de acciones de mejoramiento estrictamente de materialidad; las necesidades de saneamiento sin requerir acción de materialidad son la segunda importancia.

## 5.2. Síntesis de los distintos programas habitacionales

Síntesis Programas Habitacionales							
A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA NUEVA POLÍTICA HABITACIONAL DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (MINVU), ES REQUISITO FUNDAMENTAL PARA TODOS LOS PROGRAMAS HABITACIONALES LA INSCRIPCIÓN DE LOS INTERESADOS EN POSTULAR, EN EL REGISTRO ÚNICO DE INSCRITOS (RUI).							
Programa	Postulación	Precio	Subsidio	Ahorro	Crédito	Ejecución	Observaciones
VIVIENDA PROGRESIVA	INDIVIDUAL Y COLECTIVA.	I ETAPA: 140UF II ETAPA: 70UF	I ETAPA: 132UF. I ETAPA CON RENUNCIA A II ETAPA: 150UF. II ETAPA: 18UF.	I ETAPA: 8UF. I ETAPA PRIVADA: 3 - 8UF. SI TIENE SITIO PAGADO NO NECESITA AHORRO. II ETAPA: 5UF.	I ETAPA: NO REQUIERE II ETAPA: HASTA 47UF	I ETAPA: PRIVADA. II ETAPA: PRIVADA.	
FONDO SOLIDARIO DE VIVIENDA (FSV)	COLECTIVA: CONDICIÓN DE ACCESO RESTRINGIDO SEGÚN LÍMITE DE PUNTAJE CAS, PREESTABLECIDO EN CADA REGIÓN.	CONSIDERAR POSIBLES APORTES DE TERCEROS, LO QUE AGREGADO AL SUBSIDIO Y AL AHORRO DETERMINA EL PRECIO.	ENTRE 280 Y 420UF, SEGÚN LOCALIZACIÓN DE LA COMUNA, MÁS 10 UF ASISTENCIA TÉCNICA.	MÍNIMO 10UF.	NO REQUIERE CRÉDITO HIPOTECARIO.	PRIVADA: DIVERSAS ALTERNATIVAS DE PROYECTOS PARA SOLUCIÓN HABITACIONAL.	SITIO WEB <a href="http://www.fsv.cl">www.fsv.cl</a>
VIVIENDA BÁSICA SERVIU	INDIVIDUAL Y COLECTIVA.	NO HAY LÍMITE REGLAMENTADO.	140UF MÁXIMO.	10UF MÍNIMO.	CRÉDITO SERVIU: SÓLO HASTA AÑO 2002, PARA OPERACIONES EN CURSOS 8 - 12 O 15 AÑOS PLAZO (HASTA 20 AÑOS EN 2002 DIVIDENDO MÍNIMO 0,6 U CRÉDITO BANCO U OTRA ENTIDAD FINANCIERA PLAZO MÁXIMO 20 AÑOS	SERVIU A TRAVÉS DE LICITACIONES PÚBLICAS	SÓLO SE MANTIENE PARA SELECCIONES CORRESPONDIENTES ANTES DEL 23.03.2002. SELECCIONES QUE CORRESPONDAN A CIERRES DE REGISTRO POSTERIORES (VIVIENDA BÁSICAS REMANENTES QUE NO SEAN VSDSD), SÓLO CON CRÉDITO PRIVADO SEGÚN NUEVA BÁSICA.
VIVIENDA SOCIAL DINÁMICA SIN DEUDA (VSDSD)	INDIVIDUAL Y COLECTIVA: CONDICIÓN DE ACCESO RESTRINGIDA SEGÚN LÍMITE DE PUNTAJE CAS PREESTABLECIDO (REGIONAL O NACIONAL).	SEGÚN DEFINICIÓN DE VIVIENDA SOCIAL (NO EXCEDE LAS 400UF) Y CAPACIDAD DE FINANCIAMIENTO SIN CRÉDITO	280UF MÁXIMO (180UF PARA CONSTRUCCIÓN, 120UF PARA TERRENO URBANIZACIÓN). MAYOR MONTO ESTABLECIDO PARA COMUNA DE PALENA EN X REGIÓN, COMUNAS DE LA XI REGIÓN, PUNTA ARENAS EN XII REGIÓN RESTO DE LAS COMUNAS DE LA XII REGIÓN Y OTRAS QUE SE DETERMINEN POR RESOLUCIÓN FUNDADA MINVU CON VºBº MINISTERIO HACIENDA.	10UF O MÁS, CUANDO ASÍ SE ESTABLEZCA.	NO REQUIERE CRÉDITO HIPOTECARIO.	SERVIU	
PROGRAMA ESPECIAL DE TRABAJADORES (PET)	GRUPO ORGANIZADO PATROCINADO POR ENTIDAD PÚBLICA O PRIVADO.	QUE CALIFIQUE COMO VIVIENDA SOCIAL CONFORME A LA ORDENANZA GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES.	HASTA 90UF EN GENERAL. HASTA 130UF: EN ZONA DE RENOVACIÓN URBANA O DE DESARROLLO PRIORITARIO. HASTA 150UF: EN REGIONES XI Y XII. HASTA 150 UF: SI CONCURREN TERCEROS QUE COMPROMETAN APORTES DE A LO MENOS 50UF POR BENEFICIARIO Y SI EL PROMEDIO CAS DEL GRUPO NO EXCEDE DE 520 PUNTOS.	40 UF MÍNIMO.	CRÉDITO OTORGADO POR BANCOS U OTRAS ENTIDADES CREDITICIAS	EJECUCIÓN PRIVADA	EN TRÁMITE DE MODIFICACIÓN PARA ADAPTARLO A LA TRANSICIÓN HACIA LA NUEVA POLÍTICA HABITACIONAL

TÍTULO I: SUBSIDIO GENERAL  (D.S. Nº 40, DE Y U., DE 2004)	INDIVIDUAL Y COLECTIVA (CON PROYECTO), A TRAVÉS DE UNA ENTIDAD DE GESTIÓN INMOBILIARIA SOCIAL.	TRAMO ÚNICO:  HASTA 1000UF	210 - (PRECIO DE LA VIVIENDA/5). Para los llamados del año 2005, si el subsidio obtenido se aplica al precio de una vivienda de más de 600 UF, el monto del subsidio a pagar será de 90 UF.	20UF.	CRÉDITO BANCOS O ENTIDADES FINANCIERAS PRIVADAS.  CONVENIO CON ALGUNOS BANCOS.	POR ENTIDAD PRIVADA A ELECCIÓN PARTICULAR	PUEDEN COMPRAR VIVIENDAS NUEVAS O USADAS O  APLICAR A LA CONSTRUCCIÓN EN TERRENO PROPIO.
		EN LAS REGIONES XI, XII, Y PROVINCIA DE PALENA DE LA IX REGIÓN, LA VIVIENDA PUEDEN COSTAR HASTA 1200UF	330 - (PRECIO DE LA VIVIENDA/5). Para los llamados del año 2005, si el subsidio obtenido se aplica al precio de una vivienda de más de 700 UF, el monto del subsidio a pagar será de 110 UF.	20UF.			
		EN LA ISLA DE PASCUA Y JUAN FERNÁNDEZ, LA VIVIENDA PUEDEN COSTAR HASTA 1200 UF	450 - (PRECIO DE LA VIVIENDA/5). Para los llamados del año 2005, si el subsidio obtenido se aplica al precio de una vivienda de más de 800 UF, el monto del subsidio a pagar será de 225 UF.	20UF.			

TÍTULO II: SUBSIDIO DE INTERÉS TERRITORIAL (D.S. Nº 40, DE Y U., DE 2004)	INDIVIDUAL Y COLECTIVA (CON PROYECTO), A TRAVÉS DE UNA ENTIDAD DE GESTIÓN INMOBILIARIA SOCIAL.	TRAMO 1: HASTA 1000UF TRAMO 2: HASTA 2000UF	EN AMBOS TRAMOS: 200UF	TRAMO 1: 100UF. TRAMO 2: 200UF.	CRÉDITO BANCOS O ENTIDADES FINANCIERAS PRIVADAS	POR ENTIDAD PRIVADA A ELECCIÓN PARTICULAR	SÓLO PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDAS NUEVAS, UBICADAS EN ZONAS DE RENOVACIÓN URBANA O DE DESARROLLO PRIORITARIO.
TÍTULO III: SUBSIDIO DE REHABILITACIÓN PATRIMONIAL (D.S. Nº 40, DE Y U., DE 2004)	INDIVIDUAL Y COLECTIVA (CON PROYECTO), A TRAVÉS DE UNA ENTIDAD DE GESTIÓN INMOBILIARIA SOCIAL.	TRAMO 1: HASTA 1200UF  TRAMO 2: HASTA 2000UF	EN AMBOS TRAMOS: 250UF	TRAMO 1: 100UF.  TRAMO 2: 200UF.	CRÉDITO BANCOS O ENTIDADES FINANCIERAS PRIVADAS.	POR ENTIDAD PRIVADA A ELECCIÓN PARTICULAR.	PARA APLICAR A VIVIENDAS ECONÓMICAS QUE SE ORIGINEN POR LA REHABILITACIÓN DE UN INMUEBLE, UBICADO EN UNA ZONA O EN UN INMUEBLE DE CONSERVACIÓN HISTÓRICA. DE LA REHABILITACIÓN DEBEN GENERARSE DOS O MÁS VIVIENDAS.

SUBSIDIO RURAL TÍTULO	INDIVIDUAL Y COLECTIVA, PARA LA ADQUISICIÓN O CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS RURALES SINGULARES.	QUE CALIFIQUE COMO VIVIENDA SOCIAL, CONFORME A LA ORDENANZA GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES.	170UF.	10UF MÍNIMO.		ENTIDADES PRIVADAS.	
SUBSIDIO RURAL TÍTULO	COLECTIVA, A SUBSIDIO PARA LA FORMACIÓN DE NUEVOS VILLORRIOS	QUE CALIFIQUE COMO VIVIENDA SOCIAL, CONFORME A LA ORDENANZA GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES.	200UF.	15UF MÍNIMO.		ENTIDADES PRIVADAS.	
SUBSIDIO RURAL TÍTULO III.	INDIVIDUAL Y COLECTIVA, PARA MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA RURAL EXISTENTE.	EL COSTO TOTAL DE LAS OBRAS DE MEJORAMIENTO, NO PODRÁ SUPERAR EL 30% DEL VALOR DE UNA VIVIENDA SOCIAL, CONFORME AL VALOR MÁXIMO DE TASACIÓN FIJADO EN LA ORDENANZA GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES.	85UF.	5UF MÍNIMO.		ENTIDADES PRIVADAS.	

LEASING HABITACIONAL	INDIVIDUAL	HASTA 1000UF	TRAMO 1, HASTA 400 UF: 140UF.  TRAMO 2, MÁS DE 400 Y HASTA 500UF: 120UF. TRAMO 3, MÁS DE 500 Y HASTA 600UF: 100UF. TRAMO 4, MÁS DE 600 Y HASTA 1000UF: 90 UF	REGLAMENTO NO CONSIDERA AHORRO MÍNIMO, SIN EMBARGO, LAS SOCIEDADES INMOBILIARIAS PUEDEN EXIGIR UN APOORTE CONTADO.	NO TIENE. EN VEZ DEL MUTUO HIPOTECARIO, SE PACTA UN CONTRATO DE ARRENDAMIE TO CON PROMESA DE COMPRAVEN A.	ENTIDADES PRIVADAS.
		SALVO EN REGIONES XII, Y PROVINCIA DE PALENA EN LA X REGIÓN; COMUNAS ISLA DE PASCUA Y JUAN FERNÁNDEZ EN LA V REGIÓN.	MONTOS DIFERENTES PARA REGIONES XII, Y PROVINCIA DE PALENA EN LA X REGIÓN; COMUNAS ISLA DE PASCUA Y JUAN FERNÁNDEZ EN LA V REGIÓN.			
		HASTA: 2000UF EN ZONAS DE RENOVACIÓN URBANA O DE DESARROLLO PRIORITARIO Y EN ZONAS O INMUEBLES DE CONSERVACI N HISTÓRICA.	ZONAS DE RENOVACIÓN URBANA O ZONAS DE DESARROLLO PRIORITARIO: 200UF. ZONAS O INMUEBLES DE CONSERVACI N HISTÓRICA: HASTA 250UF.			

Fuente: [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl)

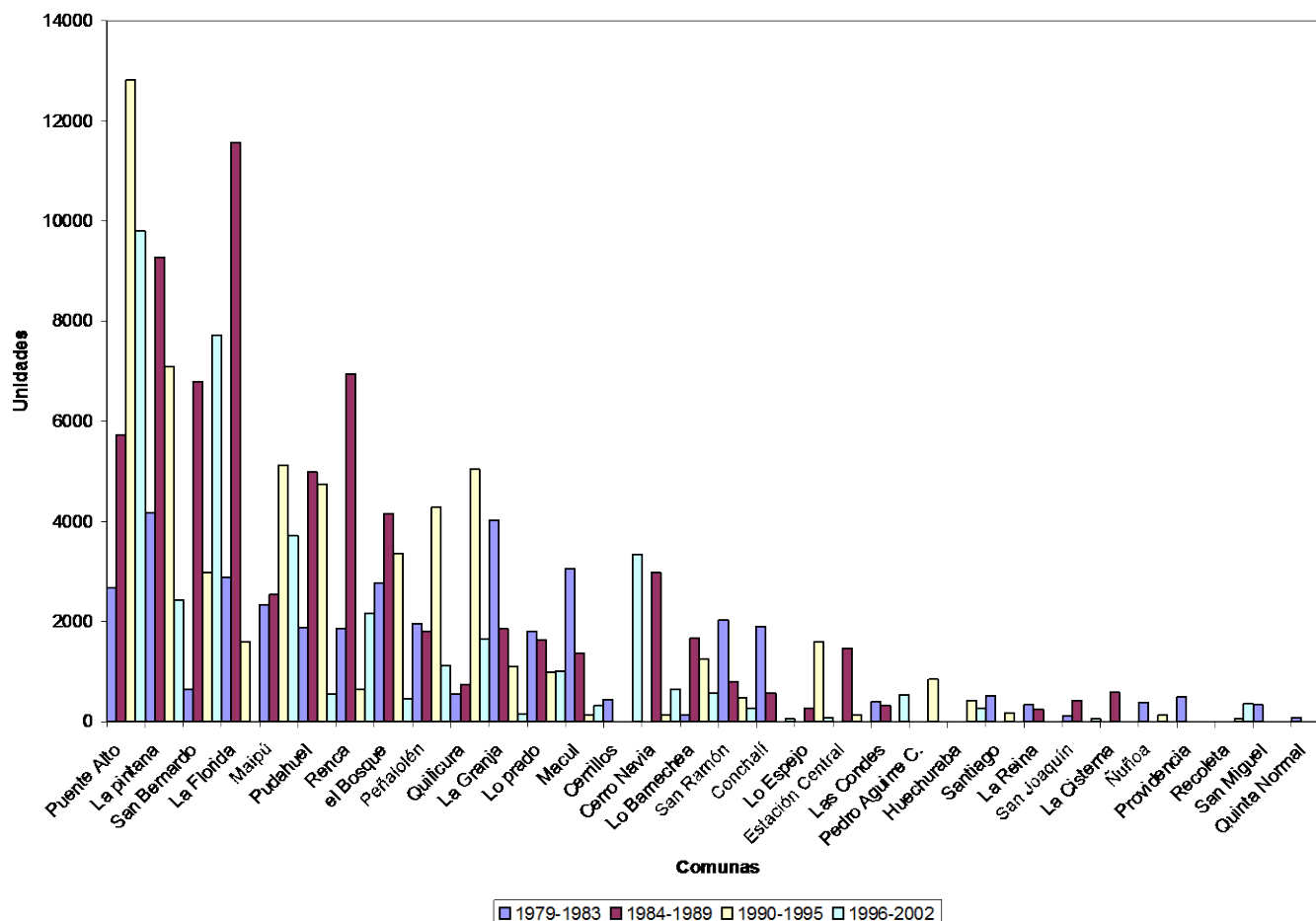
### 5.3. Viviendas sociales construidas en Santiago, según comuna (1979-2002).

Enseguida muestro las comunas en las cuales de Santiago en las cuales se han construido viviendas sociales, diferenciando entre las políticas adoptadas en las distintos quinquenios desde 1979.

Año/comuna	1979-1983	1984-1989	1990-1995	1996-2002	Total
Puente Alto	2674	5740	12831	9812	31057
La Pintana	4179	9283	7103	2439	23004
San Bernardo	645	6795	2994	7734	18168
La Florida	2893	11579	1608	0	16080
Maipú	2342	2544	5134	3725	13745
Pudahuel	1892	4992	4748	542	12174
Renca	1868	6942	652	2166	11628
el Bosque	2781	4162	3358	463	10764
Peñalolén	1966	1811	4283	1114	9174
Quilicura	565	738	5042	1660	8005
La Granja	4030	1853	1109	156	7148
Lo Prado	1810	1637	996	1009	5452
Macul	3052	1368	144	330	4894
Cerrillos	454	0	0	3347	3801
Cerro Navia	0	2970	140	646	3756
Lo Barnechea	148	1670	1250	582	3650
San Ramón	2038	806	480	266	3590
Conchalí	1908	572	0	60	2540
Lo Espejo	0	275	1608	75	1958
Estación Central	0	1470	136	0	1606
Las Condes	396	324	0	537	1257
Pedro Aguirre C.	0	0	852	0	852
Huechuraba	0	0	429	279	708
Santiago	513	0	178	0	691
La Reina	334	263	0	0	597
San Joaquín	112	422	0	60	594
La Cisterna	0	588	0	0	588
Nuñoa	393	0	129	0	522
Providencia	492	0	0	0	492
Recoleta	0	0	64	367	431
San Miguel	338	0	0	0	338
Quinta Normal	85	0	0	0	85
<b>Total</b>	<b>37908</b>	<b>68804</b>	<b>55268</b>	<b>37369</b>	<b>199349</b>

Fuente: "La Vivienda Social en Chile", Rodrigo Hidalgo

## Viviendas sociales construidas en comunas del gran Santiago



### 5.4. Viviendas construidas y subsidios pagados (1990-2004)

PROGRAMAS			PERIODO							
			1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Viviendas Serviu	Vivienda basica	Unid.	15.899	24.975	22.314	22.331	24.908	27.550	25.962	19.752
		%	25,82%	34,27%	27,01%	28,81%	30,54%	31,44%	30,39%	27,15%
	Vivienda progresiva	Unid.		6.167	8.750	5.687	4.665	3.503	4.207	2.829
Subsidios Pagados	VSDSD	%	0,00%	8,46%	10,59%	7,34%	5,72%	4,00%	4,92%	3,89%
		Unid.								
	General Unificado	%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
		Unid.	24.911	22.721	21.123	21.382	23.144	23.325	23.899	21.972
	P.E.T.	%	40,45%	31,17%	25,57%	27,59%	28,38%	26,62%	27,97%	30,20%
		Unid.	14.574	13.602	20.838	16.535	15.259	15.698	13.400	11.587
	Rural	%	23,67%	18,66%	25,23%	21,33%	18,71%	17,91%	15,68%	15,93%
		Unid.	6.307	4.910	8.353	7.477	6.944	7.539	5.454	7.328
	Nueva Basica	%	10,24%	6,74%	10,11%	9,65%	8,51%	8,60%	6,38%	10,07%
		Unid.						753	2.555	2.198
	Progresiva I Etapa	%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,86%	2,99%	3,02%
		Unid.		313	1.116	2.519	5.189	7.039	7.371	5.281
	Progresiva II Etapa	%	0,00%	0,43%	1,35%	3,25%	6,36%	8,03%	8,63%	7,26%
		Unid.		195	111	1.581	1.450	2.226	2.582	1.703
	Leasing	%	0,00%	0,27%	0,13%	2,04%	1,78%	2,54%	3,02%	2,34%
Unid.								2	97	
Fondo Concursable	%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,13%	
	Unid.									
Sistema Subsidio	%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	
	Unid.									
<b>TOTAL</b>		Unid.	61.581	72.883	82.605	77.512	81.559	87.633	85.432	72.747
		%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%



PROGRAMAS			PERIODO							
			1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Viviendas Serviu	Vivienda basica	Unid.	14.449	21.056	20.280	20.069	21.927	8.628	5.204	295.304
		%	23,46%	28,89%	24,55%	25,89%	26,88%	9,85%	6,09%	405,93%
	Vivienda progresiva	Unid.	3.669	3.459	2.394	232	588	60	0	46.210
		%	5,96%	4,75%	2,90%	0,30%	0,72%	0,07%	0,00%	63,52%
	VSDSD	Unid.						3.659	8.002	11.661
		%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,18%	9,37%	16,03%
Subsidios Pagados	General Unificado	Unid.	20.686	17.174	15.718	14.873	11.197	9.071	5.964	277.050
		%	33,59%	23,56%	19,03%	19,19%	13,73%	10,35%	6,98%	380,84%
	P.E.T.	Unid.	10.601	17.689	10.983	12.489	16.565	14.778	16.840	221.438
		%	17,21%	24,27%	13,30%	16,11%	20,31%	16,86%	19,71%	304,39%
	Rural	Unid.	8.155	5.701	8.248	7.589	8.863	9.089	11.289	113.246
		%	13,24%	7,82%	9,98%	9,79%	10,87%	10,37%	13,21%	155,67%
	Nueva Basica	Unid.	2.827	3.398	4.701	5.698	8.204	10.890	14.002	55.226
		%	4,59%	4,66%	5,69%	7,35%	10,06%	12,43%	16,39%	75,92%
	Progresiva I Etapa	Unid.	4.727	6.677	7.033	7.822	8.547	8.204	9.161	80.999
		%	7,68%	9,16%	8,51%	10,09%	10,48%	9,36%	10,72%	111,34%
	Progresiva II Etapa	Unid.	1.217	1.242	1.319	1.714	1.774	1.254	1.036	19.404
		%	1,98%	1,70%	1,60%	2,21%	2,18%	1,43%	1,21%	26,67%
	Leasing	Unid.	388	954	1.130	1.184	1.705	2.421	1.775	9.656
		%	0,63%	1,31%	1,37%	1,53%	2,09%	2,76%	2,08%	13,27%
	Fondo Concursable	Unid.					1.080	6.245	15.459	22.784
		%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,32%	7,13%	18,10%	31,32%
	Sistema Subsidio	Unid.							356	356
		%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,42%	0,49%
<b>TOTAL</b>		Unid.	66.719	77.350	71.806	71.670	80.450	74.299	89.088	1.153.292
		%	108,34%	106,13%	86,93%	92,46%	98,64%	84,78%	104,28%	1585,35%

## 6. Bibliografía

**Auernheimer Leonardo (2001)**, RENTALS, PRICES, STOCKS AND FLOWS: A SIMPLE MODEL

**Bravo Heitmann Luis y Martínez Carlos (1995)**, CHILE: 50 AÑOS DE VIVIENDA SOCIAL 1943-1993

**Cámara Chilena de la construcción (2005)**, BALANCE DE LA VIVIENDA EN CHILE.  
**CEPAL, MINURVI Y MINVU(2003)**; PROGRAMA REGIONAL DE VIVIENDA SOCIAL Y ASENTAMIENTOS HUMANOS

**Coloma Fernando y Edwards Gonzalo (1997)**, ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA LOCALIZACIÓN DE VIVIENDAS SOCIALES.

**Hidalgo Rodrigo (1998)**, LA SATISFACCIÓN RESIDENCIAL DE LOS USUARIOS EN LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA SOCIAL EN SANTIAGO DE CHILE.

**Hidalgo Rodrigo (2005)**, LA VIVIENDA SOCIAL EN CHILE Y LA CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO EN EL SANTIAGO DEL SIGLO XX, Instituto de geografía Universidad Católica de Chile

**Irarrázaval Ignacio (1991)**, UNA MIRADA DIFERENTE AL ESTRATO SOCIOECONÓMICO BAJO: SUS PROBLEMAS Y OPINIONES

**MINVU (2002)**, NUEVO REGLAMENTO DEL SISTEMA DE SUBSIDIO HABITACIONAL

**MINVU (2004)**, EL DÉFICIT HABITACIONAL EN CHILE.

**MINVU(2004)**, REGLAMENTO PROGRAMA DE VIVIENDA PROGRESIVA

**Nieto María de la Luz (1999)**, METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE VIVIENDAS SOCIALES.

**Orellana Arturo (2003)**, LAS DOS CARAS DEL ÉXITO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN CHILE: ¿UNA CUESTIÓN DE GOBERNABILIDAD METROPOLITANA?

**Rodríguez Alfredo (1997)**, EL PROBLEMA DE VIVIENDA DE LOS “CON TECHO”.

**Ruiz Tagle Jaime (2001)**, NECESIDADES Y DÉFICITS DESDE LA PERSPECTIVA SOCIAL: DESAFÍOS PARA EL MUNDO UNIVERSITARIO.

**SUBSECRETARÍA DE VIVIENDA Y URBANISMO (2004)**, BALANCE GESTIÓN INTEGRAL AÑO 2004 MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

**SURAWSKI ANTONIETA Y CUBILLOS JULIA (2005)**, ORIGEN E IMPLEMENTACIÓN DEL FONDO SOLIDARIO DE VIVIENDA

**Tironi Mael (2003)**, NUEVA POBREZA URBANA

**Vespa Emanuel (2005)**, SUBSIDIOS VIVIENDA PÚBLICA: ALCANCES AL PRESUPUESTO 2005, Documento de trabajo N° 24 Cámara Chilena de la construcción.

[www.fsv.cl](http://www.fsv.cl)

[WWW.MINVU.CL](http://WWW.MINVU.CL)

[www.serviu.cl](http://www.serviu.cl)